

FACULDADE TRÊS PONTAS – FATEPS

DIREITO

RICARDO DONIZETI REIS

**CONTORNOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO DE REUNIÃO: Conflito e
relativização de Direitos Fundamentais**

Três Pontas

2018

RICARDO DONIZETI REIS

**CONTORNOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO DE REUNIÃO - Conflito e
relativização de Direitos Fundamentais**

Trabalho apresentado ao curso de Direito da Faculdade
Três Pontas – FATEPS, como pré-requisito para
obtenção de grau de bacharel sob orientação do Prof.
Me. Evandro Marcelo dos Santos

Três Pontas

2018

RICARDO DONIZETI REIS

**CONTORNOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO DE REUNIÃO - Conflito e
relativização de Direitos Fundamentais**

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Faculdade Três Pontas – FATEPS, como pré-requisito
para obtenção do grau de bacharel pela Banca
Examinadora composta pelos membros:

Aprovado em / /

Prof. Me. Evandro Marcelo dos Santos (Orientador)

Prof. Me. Ricardo Morais Pereira

Prof. Esp. Julia Domingues de Brito

Três Pontas, __ de _____ de 2018

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, primeiramente a Deus, por me conceder o dom da vida e a possibilidade de adquirir conhecimento no decorrer da minha existência.

De forma muito especial dedico à minha família, de maneira destacada à minha mãe, que com humildade e zelo incondicional me proporcionou valores indispensáveis à aquisição do gosto pelos desafios da vida.

Agradeço também a todos os professores e mestres que passaram pela minha trajetória, os quais, com toda certeza construíram comigo este trabalho, assim como a minha estrada.

Por fim e não menos importante dedico aos meus companheiros de peleja da Polícia Militar de Minas Gerais, com os quais ombreei diversas batalhas, com destaque as manifestações de 2.013 em Belo Horizonte, momento ímpar na história das reuniões e manifestações no Brasil; a lealdade e o companheirismo possibilitaram nosso êxito.

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil preconiza em seu artigo 1º o Estado Democrático de Direito como ideal formador do país. Como paradigma das democracias os protestos em logradouros públicos tem importante papel gerador de visibilidade nas pretensões populares, que na maioria das vezes são legítimas.

A reunião é defendida como Direito Fundamental previsto no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal, porém o seu exercício impacta diretamente em demais direitos também defendidos pela Carta Magna, dessa convergência nasce o conflito de direitos fundamentais.

O Direito de Reunião, nos últimos anos, tem se mostrado uma importante ferramenta para se exercer a democracia, principalmente em relação aos anseios das classes menos favorecidas. Em contrapartida, nota-se que o exercício desse direito, da maneira como vem sendo exercido no Brasil, se mostra um verdadeiro atentado à direitos também fundamentais como vida, saúde, segurança e patrimônio.

A importância desses direitos para a efetivação de uma democracia e a problemática que se advém desse conflito de direitos devem ser analisados sob o enfoque da ciência jurídica, uma vez que esta é capaz de apresentar soluções plausíveis para as questões controversias.

Este trabalho visa traçar um panorama do Direito de Reunião no Brasil e o seu conflito com os demais direitos fundamentais através de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e doutrinária e por intermédio da revisão bibliográfica com profundidade de análise, apresentar possíveis caminhos para melhorar o empasse jurídico vivido no Brasil de hoje.

Palavras-chave: Direito de Reunião, Direitos Fundamentais, Conflito e Relativização de Direitos.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil advocates in its article 1 the Democratic State of Law as the ideal formator of the country. As a paradigm of democracies, protests in public places have an important role to generate visibility in popular pretensions, which are for the most part legitimate.

The meeting is defended as Fundamental Right provided for in item XVI of article 5 of the Federal Constitution, but its exercise directly impacts on other rights also defended by the Constitution, from this convergence born the conflict of fundamental rights.

The Right of Meeting in recent years has proved to be an important tool for exercising democracy, especially in relation to the desires of the less favored classes. On the other hand, it is noted that the exercise of this right, in the way it has been exercised in Brazil, shows a real attack on fundamental rights such as life, health, safety and assets.

The importance of these rights for the realization of a democracy and the problems that arise from this conflict of rights must be analyzed from the perspective of legal science, since it is capable of presenting plausible solutions to the controversial issues.

This paper aims at drawing a panorama of the Right of Meeting in Brazil and its conflict with the other fundamental rights through bibliographical, jurisprudential and doctrinal research and through the bibliographical review with depth of analysis, to present possible ways to improve the legal Brazil today.

Key words: Right of Meeting, Fundamental Rights, Conflict and Relativization of Rights.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O DIREITO DE REUNIÃO E AS MANIFESTAÇÕES NA ATUALIDADE BRASILEIRA.....	9
3 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO	12
3.1 Origem Histórica.....	12
3.2 A evolução da democracia – O império do direito	13
4 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS	15
4.1 Histórico e evolução.....	15
4.2 Características dos Direitos Fundamentais	16
4.3 Direitos Fundamentais e Garantias Fundamentais	17
4.4 Gerações dos Direitos Fundamentais	18
4.4.1 Direitos Fundamentais de Primeira Geração ou Primeira Dimensão	19
4.4.2 Direitos Fundamentais de Segunda Geração ou Segunda Dimensão	19
4.4.3 Direitos Fundamentais de Terceira Geração ou Terceira Dimensão	20
4.4.4 Direitos Fundamentais de Quarta Geração ou Quarta Dimensão.....	20
4.5 Direitos Fundamentais na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.....	20
5 O DIREITO DE REUNIÃO – ARTIGO 5º, INCISO XVI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	22
5.1 O Direito de Reunião.....	22
5.2 Disciplina Constitucional do direito de reunião.....	25
5.3 Elementos do direito de reunião na Constituição Federal	28
5.4 Elementos do Direito de reunião no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal	30
5.4.1 Impossibilidade da presença de indivíduos armados no seio de reuniões lícitas	31
5.4.2 Exercício em ‘locais abertos ao público’	36
5.4.3 Desnecessidade de autorização	38
5.4.4 Não frustrar outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local.....	38
5.5. Para além do artigo 5º inciso XVI.....	41
6 LIMITES AO DIREITO DE REUNIÃO.....	44
6.1 Limites tácitos do Direito de reunião	44
6.2 Limites Legais afetos ao Direito de Reunião.....	45
6.3 Deveres Fundamentais.....	45
6.4 O direito de Reunião em contraste com a legislação infraconstitucional	47
7 POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO.....	51
7.1 Necessidade e possibilidade de regulamentação	51
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56

REFERÊNCIAS.....	58
-------------------------	-----------

1 INTRODUÇÃO

O homem, como ser social necessita do convívio em sociedade, o que por sua vez gera conflitos. Nesse contexto o direito surge para dirimir os conflitos da convivência cotidiana e consequentemente evitar que a sociedade se organize através da barbárie.

Quando se observa a sociedade atual, percebe-se a maior participação dos indivíduos nos problemas sociais, ou seja, o homem se encontra mais engajado na sua vida em comunidade. Essa maior participação se deve as liberdades e garantias individuais alcançadas pelo homem através da construção do direito e da evolução constitucional.

São vários os mecanismos constitucionais de participação do indivíduo no Estado Democrático de Direito, mas sem dúvida o direito de reunião é um dos mais impactantes na atualidade, tanto pela capacidade de pressionar o estado, como pelo reflexo de atingir toda a comunidade envolvida.

Ao se analisar a disciplina da reunião se torna evidente a problemática dela decorrente, vez que em grande parte das vezes os exercentes do direito não conhecem e não respeitam seus limites, da mesma forma, os órgãos estatais, oscilam entre coibir ou proteger o direito exercido e entre esses dois extremos, se situa o indivíduo não participante da reunião, que tem diversos direitos limitados pelo exercício de uma reunião que não aderiu.

Dessa forma, a análise do direito de reunião, bem como seus limites e contornos é de extrema importância para se construir a harmonização das relações sociais.

Por fim, é importante salientar que qualquer análise no tocante a direitos fundamentais deve ser construída de forma tendente a maior preservação desses direitos, os quais foram alcançados mediante muita luta ao longo da história.

2 O DIREITO DE REUNIÃO E AS MANIFESTAÇÕES NA ATUALIDADE BRASILEIRA¹

O homem tem sua existência baseada na vida em sociedade. Desde os primórdios da civilização, a vida social e sua necessária interação trouxe como consequência lógica, o aparecimento de impasses, os quais teve como solução social o Direito.

O Direito busca regular a vida em sociedade, ou seja, onde tem sociedade necessariamente haverá o Direito.

Com a evolução das sociedades, e de forma paralela a evolução do Direito, surgiu o Estado Democrático de Direito, que é a submissão dos indivíduos ao império das leis. Uma das principais características do Estado Democrático de Direito é a participação dos cidadãos nas decisões fundamentais de seu Estado.

O prisma do Estado Democrático de Direito é a garantia dos direitos dos indivíduos, nascendo daí uma real necessidade de que o poder estatal garanta a possibilidade do exercício dos direitos e garantias individuais.

O Brasil, alicerçado sobre o Estado Democrático de Direito, traz em sua Constituição Federal, mais precisamente no artigo 5º, um rol de direitos e garantias individuais, também chamados de Direitos Fundamentais.

Dentre os direitos fundamentais, o direito de reunião, previsto no inciso XVI, do artigo 5º da Constituição Federal, possibilita ao indivíduo participar de forma efetiva nas decisões políticas do Estado. Funciona como uma maneira legítima de pressionar o governo a alinhar suas decisões aos anseios da população, considerando que, a vontade dos governantes nem sempre são coincidentes com as necessidades das massas.

Ocorre que o exercício do direito de reunião, como na realização de passeatas, paralisações, bloqueios e carreatas, na grande maioria das vezes, se colide com o exercício de outros direitos fundamentais de pessoas que não estão participando do evento.

Desse conflito, surge uma problemática, a colisão horizontal entre direitos fundamentais, a qual ainda não foi solucionada satisfatoriamente pelo Direito.

¹ Capítulo baseado na Coluna: Caminhoneiro, o novo velho protagonista do Brasil, da jornalista Eliane Brum.

Lado oposto, o Estado, coagido pela organização e pressão das massas, tenta em muitas vezes utilizar seu aparato repressor para dissuadir ou mitigar o exercício dessa garantia prevista pelo constituinte de 1988.

Dessa forma, no atual contexto social e político do país, em atenção aos acontecimentos recentes, como os graves escândalos de corrupção e as manifestações ocorridas em todo o país em 2013, suscitam o enfrentamento dessa problemática, a qual se tornou um tema atual e importante para o engrandecimento da Ciência Jurídica.

Nesse contexto, as últimas semanas de maio de 2018 foram marcadas por manifestações, as quais se convencionou chamar de “greve dos caminhoneiros” ou “crise do diesel”. Tal evento se deu por meio de uma paralisação conjunta de motoristas de caminhões, que foi iniciada em 21 de maio de 2018, e atingiu proporções nacionais.

Os motoristas, que se mobilizaram em diversos cruzamentos de rodovias, chegando até a impedir o fluxo de trânsito em alguns pontos, se insurgiram contra os reajustes frequentes no preço dos combustíveis, bem como a falta de previsibilidade no preço médio, além do alto custo de pedágios e más condições das rodovias estaduais e federais.

A paralisação e os bloqueios ocasionaram a falta de diversos produtos aos consumidores, se destacando entre eles a gasolina, o gás de cozinha e alimentos perecíveis, gerando reflexos imediatos na saúde e educação, tendo em vista que aulas foram suspensas em diversas localidades, bem como diversos estabelecimentos públicos não funcionaram por até uma semana.

A frota de ônibus foi diminuída em diversos centros urbanos, tendo um impacto significativo na rotina de muitos trabalhadores pela ausência de transporte público, além de diversos voos serem cancelados nos principais aeroportos do país.

A agricultura e a pecuária, que são setores fundamentais da economia brasileira sofreram enormes perdas pela falta de insumos como rações e fertilizantes, os quais não chegaram às áreas produtoras.

O movimento grevista no Brasil ganhou enormes proporções e impactou de forma substancial a economia brasileira. Nessa manifestação, evidencia-se a proximidade do exercício dos direitos de reunião, manifestação, liberdade de expressão e do direito de greve, os quais possuem o poder de refletir diretamente na vida de milhares de pessoas.

Grandes movimentos, como os ocorrentes no país, podem gerar instabilidade política e institucional, podendo alcançar efeitos catastróficos em um Estado organizado. Se de um lado os movimentos são legítimos por parte de quem manifesta, de outro se torna um problema público, a partir do momento em que o povo (elemento essencial do Estado) se encontra privado de diversos direitos fundamentais, direitos esses que estão horizontalmente alinhados aos direitos de reunião e manifestação.

No contexto de crise institucional, é imprescindível a execução de ações governamentais tendentes a retomar a estabilidade do país, devendo tais ações ser amparadas pelo prisma constitucional. É fundamental o respeito aos direitos garantidos pelo ordenamento jurídico, do mesmo modo que é indispensável o exercício desses direitos dentro de suas limitações jurídicas.

Os contornos que envolvem o direito de reunião é um elemento importante para o seu exercício equilibrado. Dessa forma, quando da ocorrência desses eventos, constantemente o Poder Judiciário é chamado a solucionar lides dele decorrentes.

A atuação do Poder Judiciário frente a essas mazelas sociais é embasada pela construção do Direito em si, que é feita cotidianamente, através da ciência jurídica, em leis feitas pelo Poder Legislativo, na doutrina, jurisprudência e também no campo acadêmico.

Dessa forma, trabalhar o direito de reunião no Brasil, se faz uma tarefa necessária para o seu pleno exercício, bem como para se buscar uma existência harmônica desse direito com os demais direitos previstos pela legislação.

Os direitos Fundamentais, positivados na Constituição da República Federativa do Brasil é uma importante conquista de todo o povo brasileiro e seu estudo se faz importante instrumento de valorização e proteção contra possíveis mitigações decorrente de eventuais conflitos ocorrentes no país.

3 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

A democracia possibilitou a evolução social, e é elemento essencial dos Estados modernos na medida em que concede voz e participação ao verdadeiro titular do poder, que é o povo.

3.1 Origem Histórica

De acordo com Rodrigo César Rabelo Pinho em sua obra Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais (PINHO 2.003; p.46) democracia é uma palavra de origem grega e seu conceito nos remete a junção do que seriam as palavras povo e poder. Democracia pode ser entendida como um sistema político em que o poder é exercido pelo povo, através de instrumentos pré-definidos para esse exercício.

A democracia tem origem na Grécia Clássica, no período pré-socrático. Posteriormente ganhou força e mudou seus contornos com o fim do absolutismo na Europa. Os estudiosos no assunto, sintetizam o conceito de democracia como o regime em que o povo se governa, de forma direta, ou por funcionários eleitos para administrar os negócios públicos e fazer as leis de acordo com a opinião geral.

A democracia foi pensada como uma maneira dos membros da sociedade, ou um grupo seletivo de membros, considerados cidadãos, como na Grécia antiga, tomarem pessoalmente as decisões do Estado.

O crescimento da população mudou os contornos dos ideais democráticos. Como afirma ROSENFELD (1989; p.68), o aumento dos participantes inviabilizou a tomada de decisões, dessa maneira a população passou a escolher representantes, aos quais era outorgado o poder para a tomada das decisões, esse foi o início do processo político tal qual o dos dias atuais.

Os novos contornos da democracia possibilitaram a melhor tomada de decisões, mas em contrapartida afastou a manifestação de vontade das pessoas, que são os verdadeiros titulares do poder.

A distância entre o titular e o poder enfraqueceu o conceito original da democracia, restando a efetiva participação em pequenos instantes, como é o caso das eleições, ou escolha dos membros do corpo político.

A Constituição da República Federativa do Brasil elencou o princípio democrático e consagrou a titularidade do poder ao povo, através da participação popular prevista no parágrafo único do artigo 1º como adiante se vê:

Art. 1º Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:[..]

[...]

Parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(BRASIL, 1.988)

Consoante o pensamento de ROSENFELD (1989; p. 68), a desfiguração do sentido original da ideia democrática abriu um espaço para a sua evolução, ou seja, possibilitou a criação de um modelo que sustentasse o ideal de participação e possibilitasse a participação dos cidadãos na vida política do Estado, como titulares de deveres e direitos.

3.2 A evolução da democracia – O império do direito

Apesar da mitigação sofrida pela democracia no período absolutista, o ideal democrático adormeceu até encontrar o ambiente propício para sua nova roupagem a partir da queda das monarquias.

De acordo com OLIVEIRA (2011, p.82) para modernizar a ideia de democracia, inserida nos novos moldes políticos, foi desenvolvido o Estado Democrático de Direito, que busca uma democracia mais ampla.

De acordo com esse entendimento, RIBEIRO Jr. e TELLES (1998; p.78-79), entendem que o Estado Democrático de Direito se constitui em uma organização político administrativa que respeita as liberdades civis e os direitos humanos sob o pálio do ordenamento jurídico, que legitima as diretrizes e atuações estatais:

O Estado Democrático de Direito é o que se submete a legalidade, que apresenta divisão de poderes e também direitos e garantias individuais.

Contrariamente ao que sucediam nos Estados Absolutistas, todos (inclusive o próprio Estado) estão sob o regime da lei, democraticamente elaborada, isto é, de acordo com a vontade da maioria. (RIBEIRO Jr. e TELLES, 1998; p.78-79)

Nessa esteira, nota-se que o grande prisma norteador do Estado Democrático de Direito é a submissão de todos ao império da lei, que é elaborada pela vontade da maioria, de acordo com a previsão de representatividade e participação, desenvolvida pelos ideais democráticos.

O Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, tal previsão é expressa no artigo 1º da Constituição Federal, que também elenca os princípios fundamentais, nos seguintes termos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1.988)

A Constituição Brasileira, ao traçar as diretrizes da organização brasileira, elencou a democracia e o Estado Democrático de Direito como pontos fundamentais da organização do Estado, dessa maneira a prevalência das leis e a participação da população nos rumos governamentais são princípios indissociáveis da organização político administrativa.

De acordo com José Afonso da Silva (2007, p.132) a legitimidade dos estados democráticos não subsiste apenas com a prática do voto, ele deve ser construído através de uma participação efetiva nas decisões estatais, ou seja, para ser legítima, as decisões governamentais devem ser a expressão da vontade popular.

No contexto do Estado Democrático de Direito surge a importância dos direitos positivados. Dentro do ordenamento jurídico os direitos e garantias fundamentais assumem importante relevo como mecanismo de igualdade e dignidade dos indivíduos, o que forma importante bloco de qualquer constituição de países civilizados. Dessa maneira, faz-se necessário uma análise dos direitos fundamentais.

4 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS²

Os Direitos e Garantias fundamentais se constituem em importante cerne de qualquer constituição, se destinam a disciplinar, proteger e preservar tais direitos. Dessa forma, passa-se ao estudo dos conceitos.

4.1 Histórico e evolução

Podemos entender Direitos Fundamentais como o conjunto de direitos básicos do indivíduo, seu início se confunde com o surgimento das leis escritas.

As primeiras leis de que se tem notícias, de acordo com SILVA (2006), foi o Código de Hamurabi, que foi gravado em uma stela de basalto negro por volta do século XVIII a.C, que hoje se encontra no museu do Louvre, em Paris.

O Código de Hamurabi trazia a proteção sobre bens jurídicos como a vida, propriedade, honra, dignidade, família e a supremacia das leis em relação aos governantes; disposições que continuam aceitas até hoje. Tempos mais tarde, as instituições sociais, tendo especial relevo entre elas a religião e a democracia contribuíram para humanizar os sistemas legais.

Com o passar do tempo e com a ocorrência de diversos eventos históricos, amparados nos princípios religiosos do cristianismo e nos ideais libertários da Revolução Francesa, principalmente em atenção aos horrores protagonizados pelo homem nas grandes guerras mundiais, em especial o Holocausto Nazista, foi concebida a Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinada em Paris em 10/12/1948.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, consoante entendimento de SILVA (2006), representou a primeira tentativa da humanidade em estabelecer parâmetros humanitários válidos universalmente para todos os seres humanos, independentes de raça, sexo, poder, língua, crença dentre outros fatores, e foi adotada e proclamada pela Resolução número 217 da Organização das Nações Unidas, tendo o Brasil, aderido à declaração desde sua concepção.

Flávia Martins André da Silva (SILVA 2.006), em seu artigo Direitos Fundamentais, define a importância dos Direitos Humanos e a sua necessária integração ao cenário

² Capítulo baseado no artigo Direitos Fundamentais de Flávia Martins André da Silva (2006).

sociopolítico de determinado país, “Os Direitos Humanos são conquistas da civilização, uma sociedade é civilizada se seus Direitos Humanos são protegidos e respeitados”.

No cenário brasileiro, podemos perceber que a Constituição Federal de 1988, espelhou-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU para instituir seus direitos fundamentais, especialmente no tocante a positivação do rol elencado no artigo 5º, do seu título II, denominado: Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

4.2 Características dos Direitos Fundamentais

Considerando a premissa de que todo ser humano já nasce com direitos e garantias, constata-se que tais direitos não podem ser considerados como uma concessão do Estado, nesse contexto, os direitos fundamentais assumem importante relevo no cenário jurídico e se configura verdadeiro prisma norteador para todo o ordenamento de um país.

Dessa forma, os direitos humanos possuem uma posição bidimensional, pois de acordo com o citado artigo, de um lado se tem um ideal a atingir, que é a conciliação entre os direitos do indivíduo e os da sociedade; e de outro lado, asseguram um campo legítimo para a democracia.

A finalidade principal desse rol de direitos é o respeito à dignidade humana, como especial proteção frente ao poder estatal, possibilitando a garantia das condições mínimas de vida e desenvolvimento da pessoa.

Esta proteção, proporcionada pelos direitos humanos, até mesmo para fins de eficácia e efetividade, deve ser reconhecida pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais de maneira positiva, de forma a reforçar sua imprescindibilidade.

O estudo e o desenvolvimento da concepção dos direitos fundamentais elencaram algumas características fundamentais a esses direitos, dentre as quais pode-se citar: a Historicidade, amparada no entendimento de que esses direitos foram desenvolvidos a partir de um contexto histórico, o qual possibilitou o seu desenvolvimento e amadurecimento, esses direitos quando são positivados pelo constituinte se tornam Direitos Fundamentais.

A característica da imprescritibilidade por sua vez, prevê que os direitos fundamentais não prescrevem, ou seja, não se perdem com o decurso do tempo, pois são permanentes. Outra característica importante é a irrenunciabilidade, a qual prevê que os direitos fundamentais não podem ser renunciados de maneira alguma, até mesmo por vontade expressa do seu titular.

Com a mesma importância, a doutrina destaca a inviolabilidade, da qual se extrai que os direitos de outrem não podem ser desrespeitados por nenhuma autoridade ou lei infraconstitucional, sob pena de responsabilização civil, penal e/ou administrativa.

A amplitude do alcance dos Direitos Fundamentais é a definição da característica da universalidade, a qual disciplina que eles são dirigidos a todo ser humano, sem restrições, independentemente de sua raça, credo, nacionalidade ou convicção política;

A característica da concorrência define que vários desses direitos podem ser exercidos ao mesmo tempo; ao passo que a característica da efetividade nos diz que o poder público deve atuar para garantir a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, usando quando necessário meios coercitivos para protegê-los.

Os Direitos Fundamentais possuem também interdependência, ou seja, não podem se chocar com outros Direitos Fundamentais, as previsões constitucionais e infraconstitucionais, devem se relacionar de forma harmônica para atingir seus objetivos.

Por fim, a característica da complementaridade define que direitos fundamentais devem ser interpretados de forma conjunta, com o objetivo de sua realização absoluta e plena, constituindo-se como um todo.

As características descritas, possibilitam o adequado exercício por parte dos titulares, bem como define os contornos jurídicos de sua aplicabilidade.

4.3 Direitos Fundamentais e Garantias Fundamentais

Para adequada compreensão do tema Direitos Fundamentais é necessário a diferenciação entre as expressões direitos fundamentais e garantias fundamentais.

Conforme preleciona SILVA (2006), direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimos, sendo os direitos do homem aqueles válidos para todos os povos e em todos os tempos, são direitos que advêm da própria natureza humana, possuindo caráter inviolável, intemporal e universal.

Já os direitos fundamentais são jurídico-institucionalizadamente garantidos, ou seja, são os direitos objetivamente vigentes em uma ordem jurídica concreta, os enunciados constitucionais de cunho declaratório, que tem como objetivo reconhecer, no plano jurídico, a existência de uma prerrogativa fundamental do cidadão, como exemplo, pode-se citar a livre

expressão (art. 5º, inciso IX), a intimidade e a honra (art. 5º, inciso X), a propriedade e defesa do consumidor.

O termo garantias fundamentais são, por sua vez, os enunciados de conteúdo assecuratório, cujo propósito consiste em fornecer mecanismos ou instrumentos, para a proteção, reparação ou reingresso em eventual direito fundamental violado. Um exemplo de garantias fundamentais são as expressas na Constituição da República Federativa do Brasil, comumente conhecidas como remédios jurídicos, ou remédios constitucionais, e como exemplos pode-se destacar o direito de resposta, a indenização, o Habeas Corpus e Habeas Data e o Mandado de Segurança.

4.4 Gerações dos Direitos Fundamentais

Os Direitos Fundamentais na atualidade são reconhecidos mundialmente por meio da positivação, através de pactos, tratados, declarações e outros instrumentos de caráter internacional. Esses Direitos nascem com o indivíduo, por essa razão, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, trouxe os direitos como proclamados, ou seja, eles pré existem a todas as instituições políticas e sociais, não podendo ser retirados ou restringidos pelas instituições governamentais, que por outro lado devem proteger tais direitos de qualquer ofensa.

Essas características, que são inerentes aos Direitos Fundamentais, impõe a sua subdivisão em um contexto característico-cronológico. Essa subdivisão fracionou os Direitos Fundamentais em quatro grandes grupos, com fatores peculiares como características e época de desenvolvimento, que são as quatro gerações dos Direitos Fundamentais.

As três primeiras gerações exprimem os ideais da Revolução Francesa, que foi um dos maiores marcos na evolução social do homem. Essas três primeiras classificações trazem a Liberdade (direitos individuais e políticos), Igualdade (direitos sociais, econômicos e culturais) e Fraternidade (direitos da solidariedade internacional), que juntamente com os Direitos de quarta geração (referentes ao avanço científico) compõem a totalidade dos Direitos Fundamentais.

Para melhor análise dos Direitos Fundamentais, sob a ótica atual, se faz necessário analisar a classificação das suas gerações, que é trazida pelos principais autores do tema, conforme trabalhado por Flávia Martins André da Silva, em seu artigo Direitos Fundamentais (2006).

Como explanado, os Direitos Fundamentais podem ser classificados na ordem histórico-cronológica estabelecida sob sucessivas gerações, as quais serão exploradas a seguir.

4.4.1 Direitos Fundamentais de Primeira Geração ou Primeira Dimensão

São os direitos inspirados nas teorias iluministas e jusnaturalistas dos séculos XVII e XVIII, como os Direitos da Liberdade, que podem ser fracionados em liberdades religiosas, políticas e civis, que englobam o direito à vida, à segurança, à propriedade, à igualdade formal (igualdade do indivíduo perante a lei) e as liberdades de expressão coletiva, que é onde se insere o Direito de Reunião.

Esses direitos são formadores do núcleo de proteção dos indivíduos contra o arbítrio estatal e constroem o cerne material, que deve estar necessariamente presente em uma Constituição.

No atual sistema constitucional brasileiro, esses direitos fazem parte do núcleo intangível da Constituição Federal, imutável por força das cláusulas pétreas, previstas no parágrafo 4º do artigo 60, da Constituição Federal.

Pode-se destacar, no atual contexto dos direitos fundamentais que os direitos de liberdade têm por titular o indivíduo, e traduzem-se em faculdades ou atributos da pessoa e se aplicam a qualquer indivíduo.

Corroboram com esse entendimento SILVA (2006), que define os direitos de primeira geração como aqueles que podem ser caracterizados como os direitos de resistência ou de oposição do indivíduo perante o Estado, ou seja, têm o condão de limitar a ação estatal.

4.4.2 Direitos Fundamentais de Segunda Geração ou Segunda Dimensão

São os Direitos da Igualdade, no qual se inserem os direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos, e abarcam a proteção do trabalho contra o desemprego, direito à educação contra o analfabetismo, direito à saúde, cultura, entre outros. Essa geração tem seu marco temporal no século XX.

De acordo com o citado artigo ‘Direitos Fundamentais’, são direitos objetivos, que conduzem os indivíduos, sem condições de alcançá-los, através de mecanismos de proteção e intervenção estatal, tendentes a atingir a igualdade material, através da intervenção positiva do ente governamental.

Por englobar as “liberdades positivas”, os direitos de segunda geração, necessariamente exigem uma conduta positiva do Estado, pela busca do bem-estar social.

4.4.3 Direitos Fundamentais de Terceira Geração ou Terceira Dimensão

Essa geração de direitos também foi desenvolvida no século XX e são denominados de Direitos da Fraternidade, no qual está inserido o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida e o progresso derivado da evolução das ciências.

Segundo SILVA (2006), essa geração de direitos é dotada de um alto teor de humanismo e universalidade, pois não se destinam somente à proteção dos interesses dos indivíduos, de um grupo ou de um momento, mas refletem sobre temas como o desenvolvimento, a paz, o meio ambiente, a comunicação e o patrimônio comum da humanidade, que são direitos imprescindíveis ao desenvolvimento do ser humano.

4.4.4 Direitos Fundamentais de Quarta Geração ou Quarta Dimensão

Esta geração de direitos não é unívoca na classificação dos doutrinadores, mas os que a defendem datam seu surgimento no limiar das últimas décadas, e tem sua criação relacionada ao desenvolvimento tecnológico: seriam os direitos da responsabilidade, tais como a promoção e manutenção da paz, a democracia, a informação, a autodeterminação dos povos, promoção da ética da vida defendida pela bioética, direitos difusos, o direito ao pluralismo dentre outros peculiares.

Ainda de acordo com SILVA (2006), a globalização política na esfera da normatividade jurídica foi o fator preponderante no desenvolvimento dessa geração de direitos, a qual corresponde à derradeira fase de institucionalização do Estado Social. Essa geração de direitos está ligada a pesquisa genética, com a necessidade de impor um controle jurídico na manipulação do genótipo dos seres, especialmente o homem.

4.5 Direitos Fundamentais na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988

Como tendência natural do avanço na ideia dos direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988, positivou um grande rol de direitos em seu Título II, denominado ‘Dos Direitos e Garantias Fundamentais’, os quais se encontram subdivididos em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, temos os direitos individuais e coletivos que são entendidos como os direitos ligados ao conceito da pessoa humana e sua personalidade, tais como direito à vida, à igualdade, à dignidade, à segurança, à honra, à liberdade e à propriedade. Estão previstos no artigo 5º e seus incisos.

Os Direitos Sociais encontram previsão expressa no segundo capítulo e consagram as garantias das liberdades positivas dos indivíduos. Esses direitos são referentes à educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Esses direitos tem como finalidade a melhoria das condições de vida dos menos favorecidos, concretizando assim, a igualdade social. São disciplinados a partir do artigo 6º da Constituição Federal.

Já o terceiro capítulo prevê os direitos de nacionalidade, que podem ser compreendidos como o vínculo jurídico político que liga um indivíduo a um certo e determinado Estado, fazendo com que este indivíduo se torne um componente do povo, capacitando-o a exigir sua proteção e em contra partida, o Estado sujeita-o a cumprir deveres impostos a todos. Esses direito tem previsão normativa a partir do artigo 12.

Os Direitos políticos ocupam o quarto capítulo desse título e são compreendidos como direitos que permitem ao indivíduo, através de direitos públicos subjetivos, exercer sua cidadania, participando de forma ativa dos negócios políticos do Estado. Estão previstos no artigo 14 da Constituição Federal.

O capítulo 5, intitulado ‘Dos Partidos Políticos’, prevê os direitos relacionados à existência, organização e a participação em partidos políticos, garantindo a autonomia e a liberdade plena dos partidos políticos como instrumentos necessários e importantes na preservação do Estado democrático de direito. Estão elencados no artigo 17 da Constituição.

Os Direitos Fundamentais compõem importante cerne material da Constituição brasileira, tendo como escopo a delimitação do poder estatal, permitindo o exercício de direitos por parte dos indivíduos. A garantia, efetivação e proteção a esses direitos são as bases para a construção de um Estado Democrático de Direito.

5 O DIREITO DE REUNIÃO – ARTIGO 5º, INCISO XVI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O direito de reunião encontra sua positivação maior no artigo 5º da Constituição Federal, que é a norma disciplinadora dos direitos fundamentais, tal previsão se encontra pormenorizada no inciso XVI do aludido artigo, o qual será o objeto de análise deste tópico.

5.1 O Direito de Reunião

Conforme destacado nos capítulos anteriores, a participação individual e coletiva nas decisões políticas é elemento essencial do Estado Democrático de Direito, nesse contexto, o voto, a liberdade de expressão e o direito de manifestação do pensamento, juntamente com o direito de reunião são importantes instrumentos para a manutenção dessa organização jurídico política.

A constituição da República Federativa do Brasil disciplinou as manifestações públicas como direito de reunião, tal como podemos observar no seu artigo 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:[...]

[...]

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

(BRASIL, 1.988)

Dessa disciplina jurídica extraímos que o objetivo do constituinte originário foi permitir o agrupamento de pessoas, com um liame subjetivo pré-definido e com a finalidade de intercâmbio de ideias.

Nessa esteira, o famoso constitucionalista José Afonso da Silva (SILVA, 2007; p.264) preleciona que a reunião não deve ser entendida como o simples agrupamento de pessoas, pois a constituição buscou mais que isso ao disciplinar o tema no seu artigo 5º, em que trata dos direitos fundamentais.

Seguindo o mesmo raciocínio, pode-se entender o direito de reunião como um agrupamento de pessoas, formado em um determinado momento visando um objetivo comum e decorrente de um acordo prévio.

Consoante o entendimento doutrinário, percebe-se que o conceito de reunião e manifestação são peculiares, na medida em que o constituinte elencou o direito a reunião como direito fundamental, tal reunião, obviamente será exercida para alguma forma de

expressão ou visibilidade, de acordo com os parâmetros definidos no Inciso XVI do artigo 5º da Carta Magna.

Na atualidade, é notório o crescente número de reuniões ocorrentes no Brasil. Observando a rotina social brasileira, percebe-se que esse direito é exercido de diversas maneiras e de formas bastante impactantes na rotina social dos cidadãos, dentre elas podemos destacar passeatas, comícios, carreatas, movimentos grevistas, assembleias em logradouros públicos, bem como uma infinidade de proposições.

É importante destacar que além de garantir a participação no movimento, a norma constitucional abarca a sua organização e convocação, bem como o exercício de liderança dentro do movimento.

Nesse contexto, o excelentíssimo ministro Celso de Mello, em voto na Suprema Corte na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187 destacou: “a liberdade de reunião traduz meio vocacionado ao exercício do direito à livre expressão das ideias, configurando, por isso mesmo, um precioso instrumento de concretização da liberdade de manifestação do pensamento, nela incluído o insuprimível direito de se manifestar”. Dessa forma podemos extrair o caráter instrumental do direito de reunião, que de acordo com o Ministro Celso de Mello é uma das formas de se utilizar a liberdade de expressão.

Dentro do contexto constitucional, podemos extrair elementos formadores do conceito de reunião, e de acordo com BASTOS (1994, p.187), tais elementos são: pluralidade de participantes, caráter temporal e finalidade.

Na mesma esteira, o excelentíssimo ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Melo, quando da relatoria da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF-187, elencou cinco componentes que estruturam juridicamente o direito de reunião:

- a) elemento pessoal: pluralidade de participantes (possuem legitimação ativa ao exercício do direito de reunião os brasileiros e os Estrangeiros aqui residentes);
- b) elemento temporal: a reunião é necessariamente transitória, sendo, portanto, descontínua e não permanente, podendo efetuar-se de dia ou de noite;
- c) elemento intencional: a reunião tem um sentido teleológico, finalisticamente orientado. Objetiva um fim, que é comum aos que dela participam;
- d) elemento espacial: o direito de reunião se projeta sobre uma área territorialmente delimitada. A reunião conforme o lugar que se realiza, pode ser pública (vias, ruas e logradouros públicos) ou interna (residências particulares, v. g.);
- e) elemento formal: a reunião pressupõe a organização e direção, embora precárias. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERERAL - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 187)

A definição e pormenorização dos elementos componentes do conceito jurídico do direito de reunião é fator importante para a avaliação de sua legalidade, quando submetidas à

apreciação do poder Judiciário. Dessa maneira, é importante exaurir os limites do texto expresso na Constituição Federal.

O respeito aos limites da disciplina constitucional, bem como aos parâmetros doutrinários e jurisprudenciais dão legitimidade aos movimentos, e em caso de seu descumprimento, é importante frisar que, se gerar transtornos públicos, os exercentes do direito podem ser submetidos à coerção estatal, sem poder se amparar na proteção das regras constitucionais.

Podemos citar como exemplo de condutas que não se abarcam no conceito de reunião, por falta dos elementos doutrinários elencados, a simples aglomeração para comemoração de resultados esportivos que venham a causar transtorno público, como por exemplo perturbação de sossego; bem como filas em estabelecimentos comerciais e plateias em eventos artísticos.

Outro aspecto importante e peculiar ao direito de reunião é a avaliação quanto a sua titularidade; de acordo com MENDES, BRANCO (2012 p.422-427), é um direito individual, que essencialmente é exercido de forma coletiva, dessa forma, abarca a proteção à liberdade individual de escolher entre participar ou não do movimento, apesar de entendimento doutrinário diverso, que afirma se tratar de direito que protege a liberdade de expressão coletiva, sem deixar de proteger o direito individual de cada um que deseja participar da reunião.

Além da previsão constitucional, tratados e convenções amparam o direito de reunião, como é o caso do artigo 20 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Toda pessoa tem direito à liberdade de uma reunião e de associação pacífica” (ONU, 1948; Declaração Universal dos Direitos Humanos).

Semelhante previsão traz o artigo 21 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP):

Art. 21 - O direito de reunião pacífica será reconhecido. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem pública, ou para proteger a saúde pública ou os direitos e as liberdades das pessoas. (PIDCP, 1966)

Na mesma esteira, o Pacto de San Jose da Costa Rica, conhecido como Convenção Americana de Direitos Humanos de 1.969, assim assevera:

Art. 15 - Direito de reunião - É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, numa sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. (Convenção Americana de Direitos Humanos, OEA, 1969).

Dessa forma, percebe-se que a importância do direito de reunião é uma evidência na legislação internacional, se constituindo assim, em uma importante ferramenta de participação coletiva na vida democrática da maioria das nações atuais.

Traçado um panorama geral, sobre os aspectos que envolvem o direito de reunião, faz-se necessária a exploração das características trazidas pelo constituinte e insculpidas no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1.988.

5.2 Disciplina Constitucional do direito de reunião

Como explicitado anteriormente, a Constituição Federal ao disciplinar o direito de reunião em seu artigo 5º, inciso XVI, também estabeleceu limites para o seu exercício.

Ao se analisar o aludido inciso XVI, percebe-se que tal direito não pode ser exercido de acordo com a mera discricionariedade dos participantes, antes disso, deve o seu exercício ser pautado nos limites trazidos pelo constituinte originário. O que se percebe é que por vezes, tais limites são desrespeitados, o que dificulta a aceitação e o apoio popular, além de legitimar ao poder público a adoção de mecanismos coercitivos a esta liberdade constitucional.

O direito de reunião, além de previsto na Constituição Federal é disciplinado também de forma simétrica na maioria das constituições estaduais, isso se deve a importância desse direito fundamental para a manutenção da democracia e da legitimidade dos atos governamentais.

Antes de adentrar na pormenorização do inciso XVI do artigo 5º da Carta Política Brasileira, é importante verificar a disciplina da reunião nas constituições estaduais dos estados formadores da República Federativa do Brasil.

O Estado do Rio de Janeiro disciplina o direito de reunião de forma coincidente com a Constituição Federal, dessa forma temos:

Art. 23. Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo exigido apenas prévio aviso à autoridade.

Parágrafo único. A força policial só intervirá para garantir o exercício do direito de reunião e demais liberdades constitucionais, bem como para a defesa da segurança

pessoal e do patrimônio público e privado, cabendo responsabilidade pelos excessos que cometer. (RIO DE JANEIRO, 1.989)

Além da simetria do artigo 23 Constituição do Estado do Rio de Janeiro ao artigo 5º, inciso XVI da Constituição Federal, os quais coadunam dos mesmos fundamentos, a constituição carioca inova no parágrafo único do referido artigo, ao disciplinar que as forças policiais somente intervirão no exercício de reuniões lícitas para a garantia do seu exercício, mas prevê também a intervenção para a proteção e defesa da segurança pessoal e patrimonial.

A expressa disposição de controle na intervenção policial frente às reuniões ocorrentes no seu território, impõe importante garantia ao exercício das reuniões no território fluminense, bem como denota a preocupação do constituinte frente a atuação estatal em movimentos dessa natureza.

O final do parágrafo único do artigo 23 da Constituição do Rio de Janeiro prevê a responsabilização dos agentes pelos excessos decorrentes das intervenções policiais. Tal previsão, apesar de ser nítida diante da atual dogmática da responsabilidade civil do estado, bem como das tipificações penais previstas no Decreto Lei 2.848/1940- Código Penal e Decreto Lei 1.001/1969 – Código Penal Militar, bem como em leis extravagantes, tal como a Lei 4898/1.965 – Lei de Abuso de Autoridade, essa previsão se traduz em importante norteador para as políticas e diretrizes da segurança pública frente a movimentos reivindicatórios, como as greves e manifestações, pois, uma vez a Constituição Estadual tendo disciplinando, de forma expressa, o respeito ao movimento, toda a atuação administrativa deve pautar sua atuação para o seu fiel cumprimento e respeito, não encarando sua violação apenas como uma conduta ilícita e sim como uma conduta inconstitucional.

Dentre os estados membros mais expressivos no cenário nacional, o Estado de São Paulo e o estado do Rio Grande do Sul optaram por não tratar do direito de reunião de forma expressa, uma vez que traz os direitos fundamentais de forma genérica, com alusão ao referendado pela Constituição Federal no início de sua Carta Constitucional.

Tal omissão não ocorre com a Constituição da Bahia, que disciplina a temática da reunião em seu artigo 4º, conforme se vê a seguir:

Artigo 4º - Além dos direitos e garantias, previstos na Constituição Federal ou decorrentes do regime e dos princípios que ela adota, é assegurado, pelas leis e pelos atos dos agentes públicos, o seguinte: [...]

III - as autoridades policiais garantirão a livre reunião e as manifestações pacíficas, individuais e coletivas, sem armas, somente intervindo para manter a ordem ou coibir atentado a direito; (BAHIA, 1.989)

De maneira semelhante, o Constituinte derivado decorrente no estado da Bahia se preocupou em limitar à estrita legalidade a intervenção estatal frente às reuniões em seu território.

Elemento importante, constante do inciso citado, é o permissivo mandamental para as autoridades policiais manterem a ordem, bem como coibirem qualquer atentado ocorrente no seio das reuniões. Tal previsão se deve à facilidade e frequência em que a ordem é subvertida nesse tipo de aglomeração, diante disso, o constituinte se preocupou em condicionar o exercício à ordem e ao direito.

Finalizando a análise das constituições estaduais, cumpre destacar o positivado na Constituição do Estado de Minas Gerais, que preleciona o direito de reunião da seguinte maneira:

Art. 4º – O Estado assegura, no seu território e nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição da República confere aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.

[...]

§ 6º – O Estado garante o exercício do direito de reunião e de outras liberdades constitucionais e a defesa da ordem pública, da segurança pessoal e dos patrimônios público e privado. (MINAS GERAIS, 1.989)

Percebe-se que no caput do artigo 4º da Constituição Mineira, o constituinte optou por referenciar o rol dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e disciplinou em oito parágrafos, os direitos de forma pormenorizada.

Esta pormenorização teve disciplinado em seu parágrafo quarto, o direito de reunião, prevendo expressamente o compromisso, sob a forma de garantia, assumido pelo estado de Minas Gerais de possibilitar no seu território o direito de reunião, incluídas outras liberdades constitucionais.

Ao prever o termo “outras liberdades constitucionais”, o constituinte mineiro acertadamente destacou o direito de reunião como sendo um direito inerente à liberdade, uma vez que, como citado anteriormente, se encontra em um contexto da liberdade de expressão, assumindo uma das faces da liberdade individual.

Nesse contexto, percebe-se que o que a intenção do constituinte foi prever a reunião exercida como forma de fomento para outros direitos, tais como manifestação, expressão e exercício do postulado de participação nas decisões estatais.

5.3 Elementos do direito de reunião na Constituição Federal

Uma vez explorados os contornos do direito de reunião em algumas constituições estaduais no Brasil, cumpre pormenorizar os detalhes que a Constituição da República Federativa do Brasil trouxe sobre o tema. Nessa esteira, ressalta-se novamente a disciplina do artigo 5º da Carta Maior:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

[..]

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; (BRASIL, 1.988)

Inegável é a característica de direito fundamental na previsão de reunião no Brasil, uma vez que se encontra no Título que prevê os Direitos e Garantias Fundamentais, e no capítulo ‘Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos’, ressalta-se que do enquadramento do direito de reunião fica evidente a sua importância como um dos direitos fundamentais, dessa forma, pode ser entendido como um direito e uma garantia previstas aos cidadãos brasileiros.

Importância especial deve ser dada ao texto normativo do Título II e do seu capítulo I, os quais trazem a previsão dos direitos e garantias fundamentais no título, cujo capítulo se inicia com os direitos e deveres individuais e coletivos. Do texto legal se depreende que esse título disciplina os direitos fundamentais, como já explicitado no tópico pertinente, já a grafia do capítulo I denota os direitos e deveres, do que se extrai que será elencado um rol de direitos, cujos titulares são aqueles que se encontram no território nacional, aos quais a República Federativa do Brasil se compromete a garantir. Dentre esses direitos, se prevê a reunião, que é o ponto central deste trabalho.

De forma similar, percebe-se que são garantidos direitos individuais e coletivos, nesse contexto, entende-se que alguns desses direitos são exercidos de forma coletiva, como é o caso do inciso XVI, que define o direito de reunião.

Tema igualmente relevante é a previsão no texto definidor do capítulo I “os deveres”, os quais, ao lado dos direitos, são importantes instrumentos jurídicos a serem observados pela população, ou seja, todos que se encontrem no território nacional.

Da temática “deveres individuais” se extrai importante elemento definidor da legalidade jurídica no comportamento das pessoas. Tal definição é fundamental quando se observada sob o enfoque do exercício do direito de reunião e a avaliação de sua legalidade, dessa forma, analisaremos o tema deveres fundamentais em tópico à parte.

O caput do artigo 5º inicia sua redação trazendo a igualdade formal que deve ser mantida dentro do território nacional entre as pessoas, essa igualdade se refere a postura do sistema normativo frente aos indivíduos. Nesse contexto, o artigo 5º da Constituição Federal veda quaisquer tipos de discriminações, englobando certamente as discriminações de sexo, gênero, raça, etnia, religião, dentre outras.

A segunda parte do caput do artigo 5º da Constituição Federal traz a previsão das garantias aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país. O conceito de brasileiros é depreendido da própria Constituição, bem como da disciplina constitucional.

Sobre esse tema o constitucionalista Pedro Lenza assim define tais conceitos:

A doutrina costuma distinguir a nacionalidade em suas espécies: a) primária ou originária (involuntária); b) secundária ou adquirida (voluntária). A nacionalidade primária é imposta, de maneira unilateral, independentemente da vontade do indivíduo, pelo Estado, no momento do nascimento. Falamos em involuntariedade, pois, de maneira soberana, cada país estabelece as regras ou critérios para a outorga da nacionalidade aos que nascerem sob o seu governo.[...]

[...]

Já a nacionalidade secundária é aquela que se adquire por vontade própria, depois do nascimento, normalmente pela naturalização, que poderá ser requerida tanto pelos estrangeiros como pelos *heimatlos* (apátridas), ou seja, aqueles indivíduos que não têm pátria alguma. [...]

[...]

Assim, serão brasileiros natos: qualquer pessoa que nascer no território brasileiro (República Federativa do Brasil), mesmo que seja filho de pais estrangeiros. Os pais estrangeiros, no entanto, não podem estar a serviço de seu país. Serão considerados brasileiros natos os que, mesmo tendo nascido no estrangeiro, sejam filhos de pai ou mãe brasileiros e qualquer deles (o pai, a mãe, ou ambos) esteja a serviço da República Federativa do Brasil (administração direta ou indireta);

Brasileiro naturalizado: a Constituição prevê o processo de naturalização, que dependerá tanto da manifestação de vontade do interessado como da aquiescência estatal, que, através de ato de soberania, de forma discricionária, poderá ou não atender à solicitação do estrangeiro ou apátrida. (LENZA, 2.012; p. 1.098)

Ao fazer menção expressa à brasileiros e estrangeiros residentes no país, percebe-se que a Constituição federal não abarcou de forma expressa em seu texto, os estrangeiros em trânsito pelo país.

Apesar de não constar expressamente no texto constitucional, não se pode subtrair dos estrangeiros, como turistas, ou pessoas que estejam eventualmente em deslocamento pelo território brasileiro, o rol de direitos e garantias previstas no artigo 5º da Carta Magna.

Interpretação que vedasse a tal público os direitos fundamentais iria de encontro aos princípios e valores do texto constitucional, bem como de todo o regramento jurídico.

O que se depreende em relação a ausência dos estrangeiros em trânsito no território nacional no caput do artigo 5º é uma omissão legislativa, provavelmente não intencional, devendo o conceito dos titulares de direitos previstos na Constituição Federal, ser interpretado de forma ampla, abarcando assim tanto os nacionais e estrangeiros aqui presentes.

Passada as considerações sobre o texto do artigo 5º caput, passaremos a análise dos contornos do inciso XVI do artigo 5º da Constituição.

5.4 Elementos do Direito de reunião no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal

É evidente que além da disciplina constitucional, prevista no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal, o direito de reunião recebe carga valorativa de todo o texto constitucional, ou seja, seus contornos devem ser analisados sob a ótica do ordenamento como um todo.

Nesse contexto, o momento histórico da elaboração da Constituição Federal de 1.988, nos remete a uma visão garantista, ansiosa por direitos e liberdades fundamentais, até então tolhidos pelo regime ditatorial antecedente.

Não obstante anterior citação, para fins didáticos explana-se novamente o texto constitucional, que disciplina o direito de reunião da seguinte forma:

Artigo 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; (BRASIL, 1.988)

Observando-se o texto do inciso XVI, percebe-se que a primeira palavra, contida no texto normativo nos remete a generalidade. O constituinte buscou ampliar o alcance do referido direito ao prever que todos podem reunir-se, não deixou ninguém fora de sua previsão. Logo, entende-se que para exercer esse direito são legítimos os nacionais, estrangeiros em curso pelo território nacional, sem nenhuma restrição de sexo, idade, raça, cor, etnia, religião, ou outras variáveis sociológicas que poderiam ser objetos de discriminação.

Tal previsão vai ao encontro do ideal da Constituição Federal, também conhecida como ‘Constituição Cidadã’, que, como explanado anteriormente, buscou fundamentar e positivizar os direitos até então restritos pelo antigo sistema político.

Em segundo plano, observa-se que tal aglomeração garantida pela Constituição Federal deve ser pacífica. Nesse viés se exclui da proteção constitucional quaisquer reuniões que sejam exercidas de maneira violenta, ou que busque ou até mesmo defenda ideais violentos.

Reunião pacífica nos remete ao entendimento de movimentos que busque resolver problemas ou disseminar ideias em paz, ou seja, sem violência. Mais uma vez, o entendimento dos termos utilizados para a consagração desse direito no território nacional é compreendido em consonância com toda a Constituição Federal, que visa a criação de um estado democrático de direito construído sobre o patamar dos direitos fundamentais e preservação da vida.

5.4.1 Impossibilidade da presença de indivíduos armados no seio de reuniões lícitas

Elemento de importante análise quando do estudo do inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal é a expressão “sem armas”, a qual, analisada em consonância com a exigência de pacificidade, já explorada no tópico anterior, nos remete a um estudo aprofundado, uma vez que gera várias implicações legais.

Primeiramente devemos analisar o alcance do conceito de armas, uma vez que se trata de conceito bastante amplo e genérico. O que se extrai da observância da norma é que termo “armas” é um conceito abrangente em que se enquadram armas de fogo e armas brancas.

É importante salientar que armas brancas compreendem diversos objetos, que primeiramente não foram concebidos para serem utilizados para finalidades violentas, como facas, canivetes, objetos de trabalho como foices, enxadas, dentre outros, que possam ser, em determinados casos, empregados para fins lesivos.

Dessa forma, quando o texto constitucional traz o termo ‘sem armas’, se preocupou com a segurança pública no viés da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A proibição do porte de armas brancas em reuniões públicas pode e deve ser corroborado com o texto do Decreto Lei número 3.688 de 03 de outubro de 1.941, a Lei das Contravenções Penais que traz no seu artigo 19 que assim aduz:

Art. 19. Trazer consigo arma fora de casa ou de dependência desta, sem licença da autoridade:

Pena – prisão simples, de quinze dias a seis meses, ou multa, de duzentos mil réis a três contos de réis, ou ambas cumulativamente.

§ 1º A pena é aumentada de um terço até metade, se o agente já foi condenado, em sentença irrecorrível, por violência contra pessoa. (BRASIL, 1.941)

Não obstante o texto normativo não se referir expressamente ao termo arma branca, a doutrina é uníssona a destacar que tais artefatos se enquadram no artigo 19 do Decreto Lei 3.688. Nessa esteira Damásio de Jesus assim assevera:

Assim, tratando-se de armas brancas, aplica-se o artigo 18 da Lei das Contravenções Penais; cuidando-se, porém de arma de fogo, incide a lei nova.

[...]

Objetividade jurídica – Pretende a norma, punindo o autor da contravenção, combater a criminalidade contra a pessoa, crescente em face da facilidade de aquisição de armas brancas. O legislador deseja prevenir a prática de homicídios, lesões corporais, roubos violentos, etc., criando empecilhos à produção e vendas ilegais de armas. Compete ao Estado, privativamente, a fabricação e detenção de armas e munições, uma vez que incumbe a ele defender a si próprio e aos seus cidadãos. Não consegue, entretanto, impedir que sejam fabricadas por terceiro. (JESUS, 2.001, p 18)

A ocorrência desse delito implica a captura e condução do autor e apreensão do material, uma vez que conforme explicitado por JESUS (2001, p.19), o objetivo desse tipo penal é a proteção da incolumidade pública.

Trabalhada a impossibilidade da permanência de indivíduos portando arma branca em reuniões públicas, é importante analisar a possibilidade de indivíduos trazendo consigo armas de fogo, vez que o porte, em determinadas circunstâncias e a determinadas pessoas é permitido por lei.

É importante frisar a importância da proibição de armas no seio de reuniões públicas, tendo em vista que é dever do Estado garantir a incolumidade pública. Nesse contexto, coibir o porte de armas de fogo tem relevo mais expressivo, vez que esses artefatos possuem alto poder lesivo, possuindo inclusive lei própria que disciplina o assunto.

O diploma normativo acerca de armas de fogo no Brasil é a Lei 10.826 que teve vigência a partir de 22 de dezembro de 2.003 e regula todos os aspectos legais referentes à armas de fogo, seus acessórios e munições.

De acordo com o a lei 10.826, conhecida como ‘Estatuto do Desarmamento’ o porte de armas de fogo é proibido em todo o território nacional, é o que estatui o seu artigo 6º, que faz porém a ressalva de casos previstos em leis específicas e também prevê a possibilidade do porte para determinados agentes públicos.

O texto do artigo 6º da lei 10.826 elenca um rol de agentes públicos que possuem um permissivo legal para portar armas. Por porte, podemos entender o ato de se deslocar com o armamento, ou seja, transportá-lo, porém o texto legal condiciona esse porte de acordo com a categoria de agente.

Art. 6º É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:
 I - os integrantes das Forças Armadas;
 II- os integrantes de órgãos referidos nos incisos I, II, III, IV e V do caput do art. 144 da Constituição Federal e os da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP);
 (BRASIL, 2.003)

A previsão normativa do estatuto do desarmamento ao elencar o artigo 144 da Constituição Federal, buscou prever os integrantes dos órgão de segurança pública, como se vê no citado artigo abaixo:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
 I - polícia federal;
 II - polícia rodoviária federal;
 III - polícia ferroviária federal;
 IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. (BRASIL, 1.988)

Os órgãos de segurança pública possuem porte amplo em todo o território nacional, sendo regulamentado por atos normativos o porte inclusive de armas pertencentes às respectivas corporações. Outro fator importante é a possibilidade do porte desses servidores estando eles na ativa, ou mesmo inativos. Tal fato ganha relevo sob o enfoque das reuniões, tendo em vista que os militares estaduais e federais são proibidos por força constitucional da sindicalização e da greve, sendo também sujeitos ao Código Penal Militar – Decreto Lei 1.001 de 1.969. Tais sistemas legais implicam grande disciplina a essa classe de servidores, porém quando da inatividade não são alcançados por diversos dispositivos, o que por vezes, poderia influenciar na prática de atos ilícitos.

Em continuidade, o Estatuto do Desarmamento, elenca no rol de agentes, os servidores das Guardas Municipais, instituições que cada vez mais, vem ocupando espaço no cenário da

segurança pública no âmbito municipal de diversas cidades brasileiras, especialmente nas capitais.

Art. 6. É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

III – os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei;

IV - os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço; (BRASIL, 2.003)

O referido estatuto também elenca os agentes da Agência de Inteligência, bem como as polícias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além de prever o porte de armas para os funcionários das empresas de segurança e transporte de valores, os quais só podem portar quando em serviço:

Art.6. É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

V – os agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência e os agentes do Departamento de Segurança do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

VI – os integrantes dos órgãos policiais referidos no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, da Constituição Federal;

VII – os integrantes do quadro efetivo dos agentes e guardas prisionais, os integrantes das escoltas de presos e as guardas portuárias;

VIII – as empresas de segurança privada e de transporte de valores constituídas, nos termos desta Lei;

IX – para os integrantes das entidades de desporto legalmente constituídas, cujas atividades esportivas demandem o uso de armas de fogo, na forma do regulamento desta Lei, observando-se, no que couber, a legislação ambiental.

X - integrantes das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e de Auditoria-Fiscal do Trabalho, cargos de Auditor-Fiscal e Analista Tributário.

XI - os tribunais do Poder Judiciário, os Ministérios Públicos da União e dos Estados, para uso exclusivo de servidores de seus quadros pessoais que efetivamente estejam no exercício de funções de segurança, na forma de regulamento a ser emitido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP.

[...]

§ 2º A autorização para o porte de arma de fogo aos integrantes das instituições descritas nos incisos V, VI, VII e X do caput deste artigo está condicionada à comprovação do requisito a que se refere o inciso III do caput do art. 4º desta Lei nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei.

§ 3º A autorização para o porte de arma de fogo das guardas municipais está condicionada à formação funcional de seus integrantes em estabelecimentos de ensino de atividade policial, à existência de mecanismos de fiscalização e de controle interno, nas condições estabelecidas no regulamento desta Lei, observada a supervisão do Ministério da Justiça.

§ 4º Os integrantes das Forças Armadas, das polícias federais e estaduais e do Distrito Federal, bem como os militares dos Estados e do Distrito Federal, ao exercerem o direito descrito no art. 4º, ficam dispensados do cumprimento do disposto nos incisos I, II e III do mesmo artigo, na forma do regulamento desta Lei. (BRASIL, 2.003)

A Lei 10.826 além de prever os servidores aptos a portar armas de fogo, prevê também a possibilidade de pessoas que habitem áreas rurais portar arma em determinados casos, quais sejam:

Art.6. É proibido o porte de arma de fogo em todo o território nacional, salvo para os casos previstos em legislação própria e para:

§ 5º Aos residentes em áreas rurais, maiores de 25 (vinte e cinco) anos que comprovem depender do emprego de arma de fogo para prover sua subsistência alimentar familiar será concedido pela Polícia Federal o porte de arma de fogo, na categoria caçador para subsistência, de uma arma de uso permitido, de tiro simples, com 1 (um) ou 2 (dois) canos, de alma lisa e de calibre igual ou inferior a 16 (dezesseis), desde que o interessado comprove a efetiva necessidade em requerimento ao qual deverão ser anexados os seguintes documentos:

I - documento de identificação pessoal;

II - comprovante de residência em área rural; e

III - atestado de bons antecedentes.

§ 6º O caçador para subsistência que der outro uso à sua arma de fogo, independentemente de outras tipificações penais, responderá, conforme o caso, por porte ilegal ou por disparo de arma de fogo de uso permitido.

§ 7º Aos integrantes das guardas municipais dos Municípios que integram regiões metropolitanas será autorizado porte de arma de fogo, quando em serviço. (BRASIL, 2.003)

É importante salientar que a referida lei trouxe um rol taxativo de pessoas aptas a portar armas de fogo, tendo inclusive, estendido o porte a residentes em áreas rurais e que necessitem da arma de fogo para sua subsistência.

Além do rol de pessoas que tem o porte ligado à função, o Estatuto do Desarmamento trouxe uma situação em que o civil, não ligado aos quadros da administração pública, não funcionário de empresa de segurança, ou caçador para subsistência pode portar arma de fogo. É o caso do artigo 10 da referida lei, no qual prevê que o cidadão, que prove efetiva necessidade, por exercício de atividade de risco ou que esteja com a sua integridade física ameaçada, e preencha os requisitos do artigo 4º, que prevê a comprovação de idoneidade, apresentação de certidões negativas de antecedentes criminais fornecidas pela Justiça Federal, Estadual, Militar e Eleitoral, comprove não estar respondendo a inquérito policial ou a processo criminal, apresente documento comprobatório de ocupação lícita e de residência certa e comprove a sua capacidade técnica e aptidão psicológica para o manuseio de arma de fogo; poderá adquirir uma arma de fogo, sendo, após avaliação positiva dos requisitos, expedido o porte pela Polícia Federal.

Da sistemática da lei, percebe-se que são poucas as hipóteses de se portar armas de fogo no território brasileiro. Diante da sistemática da lei 10.826 e do entendimento do inciso

XVI da Constituição Federal, depreende-se que até mesmo os possuidores do porte de arma de fogo, como os agentes de segurança pública (policiais federais, civis e militares, policiais da Câmara e do Senado, Agentes operacionais da Agência Brasileira de Inteligência) que porventura compareçam a eventos de reunião pública não poderão portar suas armas de fogo, uma vez que a disciplina constitucional buscou proteger a incolumidade pública e a integridade física da população participante ou não do evento, tendo em vista a real possibilidade da ocorrência de conflitos, oriundos da exaltação de ânimos nessas reuniões.

Fica claro porém, que se tais profissionais estiverem presentes nas manifestações, mesmo em serviço de inteligência, em que não estejam caracterizados por uniformes ou fardas, poderão portar suas armas de fogo, de acordo com o regulamento específico, pois estando em atividades de segurança pública, precisam lançar mão dos meios e mecanismos legais e logísticos para cumprir sua missão constitucional, a qual engloba polícia ostensiva, preservação da ordem pública, incolumidade de pessoas e do patrimônio público e particular, defesa de direitos e garantias individuais, dentre outras atividades em que não raras vezes é necessário se utilizar da força, dentro dos parâmetros legais, para alcançar o objetivo constitucional.

A presença de indivíduos participantes das manifestações, portando armas de fogo, inclusive de pessoas que possuam o porte legal de arma, implica na ilegalidade do evento, se tornando viável e aconselhável a intervenção estatal para reprimir essa conduta, fazendo-se retirar tais elementos e garantindo o exercício do direito de reunião, assim que se reestabeleça o seu conteúdo legal.

5.4.2 Exercício em ‘locais abertos ao público’

A disciplina constitucional do direito de reunião traz também a necessidade de que para ser abarcada pelo texto normativo, a reunião seja realizada em locais abertos ao público. O que obviamente não se contrapõe ao exercício de reuniões em locais privados, uma vez que tal atitude, em princípio, não ultrapassa a esfera da autonomia individual.

Tal entendimento não obsta a possibilidades de limites a reuniões exercidas em locais privados. Uma vez que tais reuniões se manifestem ilícitas, infringindo determinados diplomas legais, a exemplo do Código Penal, configurando crimes no âmbito dessas reuniões, poderão sofrer restrições por parte do Estado.

Pode se citar como exemplo, evento que ocorra em clubes ou igrejas, onde o barulho proveniente da reunião ultrapasse a esfera de proteção acústica do local e venha a causar a contravenção penal prevista no artigo 42 do Decreto Lei 3688/41 – Lei das Contravenções Penais, que regra no citado artigo, a contravenção de perturbação do trabalho ou sossego alheio, tal fato certamente sofrerá restrições por intermédio do aparato de defesa social do Estado.

A Lei 1.207/50, que dispõe sobre o direito de reunião no Brasil, prevê em seu artigo 3º a possibilidade da Administração Pública condicionar espaços públicos em que poderão ser exercidas as reuniões. Nota-se que pela previsão do inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal, tal dispositivo não foi recepcionado pela nova ordem constitucional, ou seja, atualmente, não cabe ao poder público delimitar lugares para o exercício da reunião.

É importante destacar a diferença entre as expressões “locais abertos ao público” e “locais públicos” que embora próximas, guardam singularidades que interferem diretamente no entendimento da norma constitucional.

Os Departamentos de Polícia Federal, Delegacias de Polícia Civil e Quartéis da Polícia Militar são exemplos de bens públicos, porém não podemos afirmar que sejam bens abertos ao público, tal como a norma constitucional buscou retratar. Os locais citados, bem como outros edifícios em que funcionem órgãos ou serviços públicos, estão afetados a uma finalidade e como a disciplina administrativista bem retrata, sofrem restrições quanto a utilização.

No caso de uma possível manifestação em locais que funcionem órgãos públicos, dependeria de prévio ajuste com a autoridade competente, não por ser um requisito exigido pela Constituição, mas sim por imposição da disciplina administrativa, uma vez que princípios regentes do Direito Administrativo, tais como a supremacia e indisponibilidade do interesse público, a continuidade dos serviços públicos, dentre outros, pressupõe a não razoabilidade da ocupação sem critérios de locais públicos com destinação específica.

Similar consenso se pode formar no caso de locais abertos ao público que possuam regras específicas, como no tocante a horário de funcionamento, como por exemplo jardins zoológicos e parques de ecoturismo. Nesse viés é razoável entender que manifestações ocorridas nesses locais devem respeitar as regras administrativas existentes.

Dessa forma, entende-se que o local buscado pela norma constitucional seria os logradouros públicos de fluxo de pessoas, tais como praças, parques, ruas e similares.

5.4.3 Desnecessidade de autorização

A norma constitucional previu a realização de reuniões sem a necessidade de autorização por parte do poder público. Tal preceito alarga a dimensão fundamental desse direito, ao passo que mitiga qualquer ingerência da administração pública na realização de reuniões. Essa proteção constitucional defende os participantes e organizadores da reunião de que o Estado diga se a reunião possa ou não se realizar.

Tal previsão protege substancialmente a realização de reuniões contra as ingerências do poder público, que em muitas vezes, tem interesse em sua não realização. Essa proteção, frente a uma possível vontade contrária do Estado, se justifica pelo fato de que as reuniões em grande parte das vezes são exercidas para defesa de interesses contrários à vontade estatal.

Além da vontade do estado, protege também o exercício de reuniões que sejam contrárias aos interesses dos grupos economicamente dominantes, que muitas vezes têm no anseio público uma forma de enfrentamento de políticas públicas a eles benéficas.

Adiante dos argumentos expostos, tal proteção se justifica pela natureza de direito fundamental envolta no direito de reunião, que não necessita de nenhuma espécie de autorização do Estado para seu exercício.

5.4.4 Não frustrar outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local

Outra limitação trazida pela Constituição Federal é a condicionante de que o evento não frustrar outra reunião que foi anteriormente convocada para o mesmo local. Desse mandamento constitucional extrai-se que tal limitação encontra fundamento na necessidade de organização das reuniões públicas.

É importante salientar que tal disposição se aproxima do próximo tópico a ser analisado, que será a exigência do prévio aviso a autoridade competente. Nota-se que tal dispositivo criou duas limitações, uma de caráter cronológico, que protege a reunião que tenha sido marcada com anterioridade e outro, de caráter espacial, que protege a ocupação concomitante de um espaço geográfico.

Uma reunião não pode frustrar, prejudicar outra reunião que tenha sido convocada para o mesmo local e horário. Tal previsão visa proteger a organização da reunião, ao passo que pela previsão normativa, não pode ocorrer duas reuniões colidentes no mesmo local.

Do texto extrai-se que a inviabilidade para as reuniões concomitantes deve ser a colisão de ideias, logo, se for possível coexistir duas reuniões que mesmo reivindicando ideias

contraditórias sejam pacíficas, ou seja, uma não interfira no normal funcionamento da outra, elas podem ser exercidas sem qualquer problema.

Os organizadores do evento, ao comunicarem a autoridade sobre a realização da reunião, poderão obter acesso a informações de outros possíveis eventos que estejam marcados para o local, viabilizando dessa maneira, um melhor planejamento do espaço a ser utilizado.

5.4.5 Aviso prévio à autoridade competente

A última disposição prevista no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal é a necessidade de prévio aviso à autoridade competente para que a reunião tenha licitude. Como disposto no tópico anterior nota-se que essa disposição possui um caráter cronológico, o que é bastante óbvio, uma vez que para ocorrer um aviso da ocorrência do evento, tal aviso necessariamente deverá ser prévio, caso contrário se trataria de uma mera notícia.

Da disposição constitucional, percebe-se que o constituinte deixou uma lacuna legal para a interpretação de quem seria a autoridade competente para receber tal aviso, bem como que providências adotaria a partir daí.

No atual cenário institucional, nota-se que diversas instituições atuam diretamente com a organização dos espaços urbanos, podemos elencar as prefeituras municipais, guardas municipais, agentes de trânsito, Polícia Militar, dentre outros órgãos públicos que atuam com poder de polícia nas cidades brasileiras.

Outro fator determinante, quanto à importância da análise de quem seria a autoridade competente é que não se pode afirmar que se comunicando um dos órgãos, este comunicará os demais para se presumir a legalidade da comunicação.

Do exposto, resulta uma aparente problemática que diversos municípios, em que se realizam um considerável número de manifestações, tentaram dirimir através de seus códigos de postura.

É o caso do município de Belo Horizonte, que assim estatui na Lei Municipal 9.845/10:

Art.58 - A realização de passeata ou manifestação popular em logradouro público é livre, desde que:

I - não haja outro evento previsto para o mesmo local;

II - tenha sido feita comunicação oficial ao Executivo e ao Batalhão de Eventos da Polícia Militar de Minas Gerais, informando dia, local e natureza do evento, com, no mínimo, 24 (vinte e quatro) horas de antecedência;

III - não ofereça risco à segurança pública. (BELO HORIZONTE, 2.010)

Da análise da lei municipal de Belo Horizonte, se extrai a possibilidade legítima de se regulamentar aspectos omissos da previsão constitucional. Depreende-se que o constituinte teve a intenção de fundamentar no corpo pétreo da Constituição Federal o importante direito à reunião, porém não teve a preocupação de delimitar os seus pormenores, ou seja, o constituinte não exauriu o detalhamento legal e administrativo pelo qual o direito de reunião será exercido.

É importante salientar que o teor disciplinado pela Lei Municipal nº 9.845 de Belo Horizonte no tocante a operacionalização do direito de reunião se encontra em vigor e em plena aplicabilidade desde a sua edição até o atual momento e em nada desnatura o teor do dispositivo constitucional em comento.

Mesmo que fosse a intenção do constituinte exaurir os aspectos administrativos que viabilizem o exercício das reuniões públicas, a Constituição Federal não se mostra o instrumento adequado a exaurir tais aspectos, uma vez que de acordo com o entendimento de MENDES e BRANCO (2.012), uma Constituição tem um papel mais resumido:

[...]a Constituição emerge como um sistema assegurador das liberdades, daí a expectativa que proclame direitos fundamentais. As liberdades, igualmente, são preservadas mediante a solução institucional da separação de poderes. Tudo isso, afinal, há de estar contido em um documento escrito. Quando esses traços são levados em conta, está sendo estabelecido um sentido substancial de Constituição. (MENDES; BRANCO, 2.012; p.83)

Dessa forma, entende-se a Constituição como norma superior disciplinadora do Estado não tem como papel construir os detalhes da execução do direito em si, sob pena de se tornar um texto por demais prolixo, perdendo assim seu caráter de organização do Estado, deixando de ser instrumental para ser executiva.

Passadas as considerações sobre o inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal, se faz mister explorar os tópicos que se relacionam a esse direito no corpo constitucional, porém fora do inciso XVI.

5.5. Para além do artigo 5º inciso XVI

Como explanado nos tópicos anteriores, a norma mandamental que embasa o direito de reunião no Brasil é o inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal, o qual se constitui norma pétrea, defesa de restrições por parte do constituinte reformador.

Tais características se devem a importância dos direitos do indivíduo frente ao estado, para defesa e manutenção do Estado Democrático de Direito, porém, mesmo essa essencialidade de tal direito não o afasta da possibilidade de relativizações.

As relativizações a serem exploradas nesse tópico se referem àquelas constantes do próprio corpo da Constituição Federal, que limitou o exercício do direito de reunião em algumas hipóteses extremas.

É fundamental entender a relativização de direitos como algo excepcional, ou seja, que foge as regras do cotidiano, ocorre que a normalidade e o funcionamento do estado, tal qual existe se encontra ameaçada em algumas hipóteses. Exemplo de relativização podemos extrair do inciso XLVII, alínea a, do artigo 5º da Constituição Federal, que trata das penas permitidas no Brasil.

É entendimento uníssono que a vida é um bem de relevante valor e proteção jurídica, posicionado em local de destaque em nosso ordenamento jurídico. O direito à vida é garantido de forma fundamental no caput do artigo 5º da Constituição Federal, juntamente com a liberdade, igualdade, segurança e propriedade.

Mesmo diante da instrumentalidade do direito à vida não podemos entendê-lo como absoluto, pois o próprio ordenamento jurídico tolera em determinadas circunstâncias a sua relativização, esse é o caso do citado inciso XLVII do artigo 5º da Constituição Federal, que disciplina as espécies de penas possíveis no ordenamento brasileiro, dentro das quais se inclui a pena de morte, porém no caso extremo de guerra declarada. Tal relativização se faz aceitável pela excepcionalidade do estado de guerra, em que não apenas a integridade física das pessoas se encontra ameaçada, mas toda a existência do estado envolvido no conflito, ou seja, a existência de todo um Estado pode se ver ameaçada por atos que se configuram figuras típicas, é o caso dos crimes previstos nos artigos 364, 365 e 366 do Decreto Lei 1.001 de 21 de outubro de 1.969 – Código Penal Militar, que tratam respectivamente dos crimes de cobardia qualificada, fuga em presença do inimigo e espionagem, dentre outros crimes que em

tempo de guerra podem comprometer decisivamente a eficácia e efetividade das operações beligerantes.

Foi citado no parágrafo anterior que o “ordenamento jurídico” pode tolerar em determinados casos relativizações aos direitos fundamentais. O termo “ordenamento jurídico” foi utilizado de forma intencional para se afastar do teor de ‘ordenamento constitucional’, ou seja, não é somente a Constituição Federal que prevê hipóteses de relativizações. Como foi citado o exemplo do direito à vida, este também pode ser relativizado por normas infraconstitucionais, como é o caso do Decreto Lei 2.848 de 07 de dezembro de 1.940 – Código Penal, que assim como os demais de sua espécie normativa (Decretos Lei), ingressaram no ordenamento jurídico brasileiro com status de lei ordinária após a promulgação da Constituição Federal de 1.988. O Código Penal prevê a existência de causas excludentes de antijuridicidade como adiante se vê:

Art. 23 **Exclusão de ilicitude** - Não há crime quando o agente pratica o fato:

I - em estado de necessidade;

II - em legítima defesa;

III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Excesso punível

Parágrafo único - O agente, em qualquer das hipóteses deste artigo, responderá pelo excesso doloso ou culposos.

Estado de necessidade

Art. 24 - Considera-se em estado de necessidade quem pratica o fato para salvar de perigo atual, que não provocou por sua vontade, nem podia de outro modo evitar, direito próprio ou alheio, cujo sacrifício, nas circunstâncias, não era razoável exigir-se.

§ 1º - Não pode alegar estado de necessidade quem tinha o dever legal de enfrentar o perigo.

§ 2º - Embora seja razoável exigir-se o sacrifício do direito ameaçado, a pena poderá ser reduzida de um a dois terços.

Legítima defesa

Art. 25 - Entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem. (BRASIL, 1.940, grifo no original)

Diante disso, pode se afirmar que lesões e supressões sejam momentâneas ou definitivas a direitos fundamentais são admitidas no ordenamento jurídico, mesmo em nível infraconstitucional, uma vez que sua premissa maior é defender direitos.

Na Constituição Federal encontramos a limitação trazida pelas situações excepcionais, que é o caso do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal. Pela própria Constituição, quando da ocorrência desses estados anormais, alguns direitos podem ser restringidos para a preservação da existência das instituições democráticas.

O artigo 136 da Constituição Federal traz a hipótese do estado de defesa:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou para prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º - O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I – restrição ao direito de:

a) reunião, ainda que exercida no seio de associações. (BRASIL, 1.988).

O decreto que instituir o estado de defesa, a ser disciplinado pelo Executivo, avaliará a necessidade de tal restrição, e se julgar oportuno e conveniente, as reuniões podem ser restringidas até mesmo no seio das associações.

De maneira semelhante, o estado de sítio, previsto no artigo 139 da Constituição Federal também dispõe sobre a restrição de tal direito, a saber: “Na vigência do Estado de Sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: [...] IV – suspensão da liberdade de reunião” (BRASIL, 1.988).

6 LIMITES AO DIREITO DE REUNIÃO

É notório que os direitos, até mesmo os direitos fundamentais, não possuem o caráter de “ilimitáveis”, ou seja, nenhum dos direitos possui essa característica. Diante disso é importante salientar que esses direitos, quanto ao seu exercício, devem obedecer alguns princípios inerentes ao ordenamento jurídico, como será analisado a seguir.

6.1 Limites tácitos do Direito de reunião

Como salientado no tópico anterior, os direitos quanto ao seu exercício não são intangíveis, podendo e devendo sofrer relativizações quanto se mostrar necessário sob a possibilidade de lesionar o ordenamento jurídico como um todo.

Seguindo esse raciocínio o direito de reunião deve atender aos pressupostos básicos inerentes ao exercício dos direitos, dentre eles destaca-se a razoabilidade, a proporcionalidade e a licitude de propósitos.

Dessa forma não é razoável, nem proporcional uma reunião em que se cultue um ‘deus pagão’, ou mesmo o anticristianismo em datas religiosas festivas, como a exemplo do natal e sexta feira da paixão, e em frente a grandes e movimentados templos religiosos.

Mesmo diante da laicidade do estado brasileiro, tal conduta não pode ser aceita, muito menos fomentada pelo ordenamento jurídico, não pelo viés religioso, mais sim pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, vez que não se mostram atendidos nas condutas exemplificadas, e o exercício dessas reuniões certamente causariam maior prejuízo do que a sua temporária relativização.

Outro relativizador do direito de reunião é a licitude de propósitos, apontada pelo magistrado Kildare Carvalho (CARVALHO, 2.009; p.788), como um pressuposto lógico para o exercício do direito, vez que ao possuir um propósito ilícito, contraria o Direito como um todo.

A ilicitude de propósitos, apesar de peculiar, não pode ser confundida com a busca pela legalização de determinada conduta. Quando a reunião se prestar a um propósito ilícito, esta é tendente a fomentar tais comportamentos e ideias, ao passo que a busca pela legitimidade de uma conduta, até então lícitas, como o caso da famosa “*marcha da maconha*”, se mostra reverente ao direito, ao passo que busca a legitimidade pela via legal.

A “*marcha da maconha*” foi discutida na ADPF 187 de relatoria do ministro Celso de Mello, em que se questionava a legitimidade do movimento, porém de forma eminente foi demonstrado que o Estado Democrático de Direito se pugna a perfazer antinomias entre a lei e comportamentos, ou seja, foi defendida, de maneira acertada, a legalidade da reunião.

6.2 Limites legais afetos ao Direito de Reunião

Não obstante as limitações implícitas ao direito de reunião exploradas no tópico anterior, tal direito se contrapõe a diversas leis que tem o condão de impactar no seu exercício.

Apesar da Constituição Federal não trazer expressamente a possibilidade de limitação a um direito fundamental, é amplamente aceito pela doutrina constitucional, a possibilidade de normas infraconstitucionais impactarem sobre tais direitos, é o que assevera o grande constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho:

De qualquer modo, também aqui podem existir mediações restritivas. Não se compreenderia, por exemplo, que o direito de manifestação (art. 45.º, 2), embora consagrado no texto constitucional sem quaisquer restrições constitucionais directas e sem autorização de lei restritiva, não pudesse ser restringido por lei, proibindo-se desde logo, as manifestações violentas e com armas. Alguns sectores doutrinários aludem, neste contexto, a “limites imanentes” de direitos fundamentais.

Numa primeira aproximação, devemos assentar nos seguintes pontos: os direitos sem restrições *ex constitutione* (isto é, estabelecidos pela própria Constituição) e sem reserva de lei restritiva, não podem considerar-se como direitos irrestritos ou irrestringíveis; estão sujeitos aos limites básicos decorrentes da ordem jurídico-constitucional (ex.: o direito de manifestação está sujeito aos limites da “não violência” e aos limites resultantes da necessidade de protecção do conteúdo juridicamente garantido dos direitos dos outros, como, por exemplo, a liberdade de deslocação); estes limites podem (e nalguns casos devem) ser conformados pelo legislador, obedecendo aos princípios e procedimento metódico das leis restritivas. (CANOTILHO, 2.003; p. 450-451)

Na esteira do pensamento de Joaquim Gomes Canotilho se passa a análise de alguns aspectos legais que podem influenciar no direito de reunião.

6.3 Deveres Fundamentais

No Brasil muito se cobra sobre direitos fundamentais; é usado como discurso de campanhas políticas e nos diversos meios de reivindicação social. Isso se deve à omissão legislativa em elencar os deveres. Essa omissão pode ser entendida em carácter dúplice ao

passo que compreende a omissão em criar um rol de deveres fundamentais e no tocante a limitações aos direitos fundamentais, como estudadas nos capítulos anteriores.

É inviável a existência de um direito sem o correlato dever de respeito, caso esse que abarca todos os direitos, a exemplo do direito a vida, que sua existência depende do dever de respeitar e preservá-la. De maneira simétrica é o direito ao patrimônio que necessita do dever específico de mantê-lo íntegro.

Dessa forma, o direito de reunião pressupõe o correspondente dever de respeitá-lo, porém existe em contrapartida o direito de locomoção, previsto no inciso XV do artigo 5º da Constituição Federal, que assim assevera: “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens” (BRASIL, 1.988), tal direito se confronta fundamentalmente com o direito de reunião, vez que este, comumente, é exercido de maneira equivocada, mitigando o direito a locomoção.

Nesse contexto, percebe-se que o direito de reunião, ao ser exercido sem a devida atenção a critérios não positivados no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal, pode se contrastar com demais direitos fundamentais, se contrapondo aos chamados deveres fundamentais. É o caso, por exemplo, das reuniões exercidas por intermédio de aglomerações que obstruam vias públicas, que não obstante se confrontarem com disposições infraconstitucionais, como exemplo, a Lei 9.503/97 – Código de Trânsito Brasileiro, que será objeto de análise em tópico seguinte, não tem por si só a ingerência da norma constitucional, qual seja, o inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal.

Corroborando esse entendimento, o artigo 32 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos:

CAPÍTULO V - DEVERES DAS PESSOAS

Artigo 32. Correlação entre deveres e direitos

Toda pessoa tem deveres para com a família, a comunidade e a humanidade.

Os direitos de cada pessoa são limitados pelos direitos dos demais, pela segurança de todos e pelas justas exigências do bem comum, numa sociedade democrática. (BRASIL, 1.992)

Dessa forma, como signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o legislativo brasileiro deve levar em consideração a existência dos deveres fundamentais para a adequação e exequibilidade das normas, mesmo as normas constitucionais não regulamentadas.

Sobre a possibilidade de uma regulamentação legítima de aspectos omissos do direito de reunião em contraste com os deveres fundamentais de respeito aos direitos alheios é a decisão do ministro Ricardo Lewandowski em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.969, com o seguinte teor: “numa situação como essa, a restrição do uso de carros, aparelhos e objetos sonoros mostrar-se-ia perfeitamente razoável”.

Da análise deste tópico, depreende-se que o respeito aos direitos das demais pessoas se mostra tão importante quando a proteção do direito de reunião, estando ambos horizontalmente no mesmo patamar de instrumentalidade.

Passada a análise acerca dos deveres fundamentais, se faz importante analisar os tópicos da legislação infraconstitucional que impacta no exercício de reunião no Brasil.

6.4 O direito de Reunião em contraste com a legislação infraconstitucional

É importante salientar que o exercício do direito de reunião pode impactar diretamente no exercício de diversos outros direitos fundamentais, como já explanado nos tópicos anteriores.

Nessa esteira, pode se observar que diversas leis, mesmo sendo hierarquicamente inferiores a Constituição Federal, disciplinam aspectos referentes aos direitos fundamentais consagrados no corpo constitucional, é o caso do direito à vida que além de ser positivado no caput do artigo 5º da Constituição é defendido por várias normas infraconstitucionais, como o artigo 121 do Código Penal que traz a norma proibitiva da mitigação a tal direito.

De maneira simétrica temos o direito a livre locomoção que é possibilitada por normas como as referentes ao tráfego aéreo, fluvial, marítimo e terrestre. Corroborando esse entendimento ao explanado no tópico anterior, em que foi analisado os deveres fundamentais, observa-se que tais leis têm o legítimo poder de interferir no exercício do direito de reunião. Algumas dessas leis será o objeto de análise deste tópico.

O Direito Eleitoral tem como sistema normativo a lei 9.504/97, o qual prevê a possibilidade de eventos abarcados pelo conceito de reunião. É comum na época eleitoral a aglomeração organizada de pessoas para manifestarem suas opções e preferências político partidárias. Não obstante o inciso XVI da Constituição disciplinar somente o prévio aviso, a lei 9.504 determina que este seja realizado com 24 horas de antecedência e que seja feito à autoridade policial.

Na mesma esteira, o artigo 39-A e seu parágrafo 1º trazem a impossibilidade de reuniões durante o período do sufrágio:

Art. 39-A. É permitida, no dia das eleições, a manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor por partido político, coligação ou candidato, revelada exclusivamente pelo uso de bandeiras, broches, dísticos e adesivos.

§ 1º É vedada, no dia do pleito, até o término do horário de votação, a aglomeração de pessoas portando vestuário padronizado, bem como os instrumentos de propaganda referidos no caput, de modo a caracterizar manifestação coletiva, com ou sem utilização de veículos. (BRASIL, 1.997)

Dessa forma observa-se verdadeira mitigação ao inciso XVI do artigo 5º da Carta Magna, mesmo que tenha efeitos temporários, tal norma tem o condão de relativizar na situação determinada o direito de reunião.

De forma semelhante, temos as questões afetas ao trânsito urbano e rodoviário, questão que está intimamente ligada ao direito de reunião, uma vez que este traz implicações diretas sobre o tráfego de pessoas e automóveis.

O Código de Trânsito, lei 9.503 de 1.997, disciplina os aspectos referentes ao trânsito no Brasil e define trânsito como a utilização de vias abertas ao público por pessoas, animais, veículos, isolados ou em grupo, conduzidos ou não, para fins de circulação, parada e estacionamento e operações de carga e descarga.

Da análise do Código de trânsito, percebe-se que este tutela o fundamental direito de locomoção e tendo atenção à sua necessidade para a existência do Estado, assevera em seu artigo 68:

Art. 68. É assegurado ao pedestre a utilização dos passeios ou passagens apropriadas das vias urbanas e dos acostamentos das vias rurais para a circulação, podendo a autoridade competente permitir a utilização de parte da calçada para outros fins, desde que não seja prejudicial ao fluxo de pedestre.

[...]

§ 2º Nas áreas urbanas, quando não houver passeios ou quando não for possível a utilização dele, a circulação de pedestres, na pista de rolamento, será feita com prioridade sobre os veículos, pelos bordos da pista, em fila única, em sentido contrário ao deslocamento de veículos, exceto em locais proibidos pela sinalização e nas situações em que a segurança ficar comprometida. (BRASIL, 1.997)

Nota-se desse excerto, mais uma relativização legítima ao direito de reunião, o qual ao ser exercido deve observar as disposições da Lei 9.503.

Outra relativização importante é prevista no artigo 95, o qual prevê que nenhuma obra ou evento pode perturbar a livre circulação de veículos e pedestres, muito menos oferecer riscos para a sua segurança, sem a prévia permissão do órgão com circunscrição sobre a via. Dessa feita, observamos a condicionante de permissão quando eventos possam colocar em

risco a integridade de usuários, restrição essa não presente no inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal.

Outro aspecto relevante e que caracteriza uma antinomia das normas é o artigo 254 do Código de trânsito, que traz os ilícitos administrativos cometidos por pedestres:

Art. 254. É proibido ao pedestre:

I - permanecer ou andar nas pistas de rolamento, exceto para cruzá-las onde for permitido;

II - cruzar pistas de rolamento nos viadutos, pontes, ou túneis, salvo onde exista permissão;

III - atravessar a via dentro das áreas de cruzamento, salvo quando houver sinalização para esse fim;

IV - utilizar-se da via em agrupamentos capazes de perturbar o trânsito, ou para a prática de qualquer folguedo, esporte, desfiles e similares, salvo em casos especiais e com a devida licença da autoridade competente;

V - andar fora da faixa própria, passarela, passagem aérea ou subterrânea;

VI - desobedecer à sinalização de trânsito específica; (BRASIL, 1.997)

Dessa sistemática, percebe-se que o Código de trânsito contrasta com o direito de reunião em grande parte de suas ocorrências, em que os dispositivos apresentados não são respeitados.

Outro sistema normativo de grande importância é o direito penal, que por sua natureza, tem o condão de limitar direitos fundamentais, incluindo o direito fundamental a liberdade. Dentro desse sistema normativo, diversos são os tipos penais que impactam no exercício do direito de reunião.

O Código Penal estatui no artigo 262 o crime de expor a perigo meio de transporte público ou dificultar-lhe o funcionamento, delito que tem como pena a detenção de um a dois anos, e sua forma qualificada, quando resulta desastre, com pena de reclusão de dois a cinco anos. É evidente que a ocupação de logradouros públicos, mesmo para fins de reunião tem o condão de dificultar e embaraçar o funcionamento das diversas formas de transportes públicos.

Além do risco ao transporte, é importante salientar que as reuniões podem afetar outros direitos, tais como a tranquilidade, pois comumente no seio desses movimentos se utiliza veículos ou equipamentos de som, nessa esteira pode restar configurado o delito do artigo 209 do Código Penal que trata da perturbação de enterro ou cerimônia funerária.

De mesma forma, o exercício de reunião, quando da ocorrência de tumultos pode provocar perturbação do sossego ou trabalho alheios, conduta prevista no artigo 42 da citada Lei das Contravenções Penais.

De maneira simétrica, a divulgação de conteúdo, bem como ideias racistas, de ódio ou apologia a violência e ao crime são fatores capazes de confrontar o direito de reunião com o direito penal, pela subsunção de atos ocorrentes no seio das reuniões à normas penais previstas como a lei do racismo – Lei 7.716 de 05 de janeiro de 1.989, que extrai sua validade do inciso VIII do artigo 4º e XLII do artigo 5º da Constituição Federal.

Analisado o tema, mostra-se importante e necessário estabelecer limites ao direito de reunião, de forma a proteger sua eficácia em harmonia com os demais direitos, desse modo, passa-se ao estudo do tema.

7 POSSIBILIDADE DE REGULAMENTAÇÃO

Como analisado nos tópicos anteriores, a regulamentação do direito de reunião se mostra razoável e adequada para dirimir as controvérsias no exercício do aludido direito, bem como a melhor maneira de se proteger essa importante garantia de participação no Estado Democrático de Direito, isso posto, passa-se a análise da possibilidade jurídica de regulamentação.

7.1 Necessidade e possibilidade de regulamentação

A solução de conflitos é um dos pontos fundamentais dos operadores do Direito. Conflitos existem nas relações humanas e também entre as normas. Não são raros os mecanismos no Direito atual que visam solucionar o conflito entre normas jurídicas, mecanismos esses que se apresentam de diversas vertentes do direito e se traduzem em ferramentas para dirimir impasses.

Exemplo de ferramenta capaz de dirimir conflitos são as teorias desenvolvidas no direito Penal para os chamados “conflitos aparentes de normas”, onde aparentemente em um caso concreto, poderia incidir várias normas diferentes, que é solucionado através dos princípios da especialidade, consunção e subsidiariedade.

De maneira semelhante ao citado “conflito aparente de normas penais”, foi demonstrado nesta pesquisa a problemática advinda do exercício do direito de reunião em aparente conflito com diversos dispositivos legais.

Quando se trata de Direito Constitucional, a problemática não é de simples resolução, tendo em vista que este ramo do direito é o cerne fundamental de todo o ordenamento jurídico de determinado país, ou seja, é de onde os demais ramos do direito extraem sua validade.

A possibilidade de regulamentação do direito de reunião no campo jurídico brasileiro não é um assunto novo, existem julgados sobre a matéria, a exemplo da ADI 1.969/1.997 em que a relatoria (Ministro Ricardo Lewandowski) definiu a lei do Distrito Federal que disciplinava o conteúdo do artigo 5º, inciso XVI da Constituição Federal como desnecessária e inadequada.

No mesmo sentido das palavras da relatoria da Ação Direta de Inconstitucionalidade, foram as palavras do eminente ministro Marco Aurélio que ainda suscitou que não seria de competência do ente federativo regulamentar preceitos previstos na Carta Magna.

Com a devida vênia ao posicionamento dos ilustres ministros, foi estudado em tópicos anteriores a disciplina infraconstitucional (infra no sentido da Constituição Federal) acerca do direito de reunião, tendo esta disciplina semelhante ao texto constitucional, em diversas constituições estaduais, algumas inclusive, com aspectos extra constitucionais, ou seja, disciplina o tema, trazendo aspectos omissos no inciso XVI do artigo 5.

Como citado, no julgamento da ADI 1.969, pelo ministro Marco Aurélio, não caberia ao ente federado regulamentar preceito fundamental, tal restrição não se mostra absoluta, ao passo que é razoável perquirir a possibilidade de uma esfera legislativa superior disciplinar o tema.

No mesmo sentido, não se mostra razoável impedir a regulamentação do direito de reunião ancorado no argumento de que o inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal não trouxe disposição expressa de regulamentação, pois como analisado nos tópicos anteriores, essa omissão constitucional não inviabiliza a possibilidade de relativizações ao direito de reunião, como explicitado no tópico que foi tratado do direito penal, que tipifica condutas aptas a delinear as reuniões populares.

O termo regulamentação não deve ser interpretado como restrição, que é uma expressão apta a desestimular o aspecto de legalidade do tema. Regulamentar é um ato tendente a proteger o direito fundamental, tendo em vista que o seu exercício desordenado, realizado de forma a mitigar direito tão igualmente importantes, tem o condão de impor uma carga valorativa negativa sobre tal direito, gerando forte oposição, tendente a criar conflitos no seio da sociedade.

Por lógica de hermenêutica, pela simples leitura do inciso XVI percebe-se que a regulamentação não só é possível, como é adequada e necessária. Quando se lê: “prévio aviso à autoridade competente”, não é possível por si só inferir a vontade do constituinte, ou seja, sem a regulamentação, tal norma se torna ineficaz, inaplicável e inócua, tendo em vista que tão somente pelo exposto no texto constitucional não é possível adotar a providência almejada pela norma.

As informações omissas no texto constitucional, se regulamentadas, não têm o condão de relativizar tal direito, mas sim, proteger tal exercício. No tocante a autoridade responsável por receber o “prévio aviso”, podemos entender que é do interesse e competência de vários órgão tal aviso, para que possam possibilitar o direito por intermédio de medidas que possibilitem seu exercício sem conflito com os demais direitos; como exemplo dessas autoridades podemos citar as prefeituras, os gestores do trânsito urbano, a unidade de Polícia Militar com circunscrição no local, os serviços básicos de saúde para a disponibilização de ambulância, dentre outros órgão públicos.

Dessa forma, deve-se entender a regulamentação como algo positivo, capaz de salvaguardar tal direito.

Nesse sentido, o entendimento do eminente ministro do supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes em sua obra Curso de Direito Constitucional, onde afirma a carga valorativa positiva da decisão do Supremo em entender o artigo 14, parágrafo 9º da Constituição Federal como norma passível de regulamentação:

E, no julgamento da ADPF n. 144, o Supremo Tribunal Federal confirmou tal entendimento, aduzindo que a norma do art. 14, § 9º, da Constituição, possui aplicabilidade limitada, a exigir lei complementar para a criação de novas hipóteses de inelegibilidade; ademais, entendeu a Corte que apenas as condenações penais com trânsito em julgado poderiam gerar a inelegibilidade prevista na LC n. 64/90. Ao **finalmente** regulamentar o art. 14, § 9º, da Constituição, procedendo a modificações substanciais na LC n. 64/90, a Lei Complementar 135/2010 dispensou o trânsito em julgado da sentença penal condenatória e definiu que a inelegibilidade pode decorrer da decisão condenatória de órgão colegiado. (MENDES, COELHO; 2012; p.1015; negrito nosso).

De acordo com o entendimento do magistrado, é plausível e necessário pelo fenômeno conhecido como mutação constitucional, a suprema corte dar novo entendimento a normas até então vistas sob outra ótica, tal posicionamento confere legitimidade a possibilidade de regulamentação.

Se por um lado observa-se a possibilidade da regulamentação, de outro se verifica a necessidade, uma vez que tal qual é exposto o direito se abre margens para interpretação ampla.

Outro aspecto relevante que combate a tese de que não é possível regulamentar o direito de reunião, pois tal, se configuraria uma restrição ao aludido direito, uma vez que previsto no núcleo duro da Constituição qualquer regulamentação se configuraria inconstitucional, é que este já sofre mitigação por leis infraconstitucionais, como o caso do

direito eleitoral, que, como citado, proíbe a reuniões em dia de pleito eleitoral em que os participantes se agrupem com vestimentas de determinado candidato.

Restrições como a restrição eleitoral, se mostra viável e conveniente, uma vez que tem o condão de tutelar valores igualmente importantes como no caso, a lisura da democracia e o seu exercício.

Outro fator que fomenta a possibilidade e necessidade da regulamentação do direito de reunião é que a ausência de limites claros gera conflitos que normalmente são decididos por autoridades locais, desfigurando o caráter uniforme que é um elemento intrínseco do direito em uma sociedade organizada.

Dessa forma, a regulamentação não só se mostra possível, mas também plausível sob o ponto de vista jurídico. Destarte esse entendimento, é necessário se discutir os contornos de um possível ato regulamentador, sua forma e a capacidade para realizar tal regulamentação, é o tema que será abordado no tópico seguinte.

7.2 Forma e competência

Aspecto que se faz importante quando da discussão sobre a regulamentação do direito de reunião é a competência para regulamentar e a forma pela qual se daria tal regulamentação.

No tocante a competência, deve-se levar em conta o princípio federativo e a repartição de competências delimitadas pela Constituição Federal, nessa esteira, o magistrado Kildare Carvalho assim assevera: “No Estado Federal, assinale-se que as normas não são hierarquizadas em função da origem de sua emanção, mas em virtude de um critério de competências para editá-las, estabelecido pela Constituição Federal” (CARVALHO, 2.009; p.1.001), logo, pode-se entender que para se descobrir quem é o competente para regulamentar determinada matéria deve-se buscar qual é a esfera de interesse.

Nesse contexto, tendo em vista a abrangência e interesse da matéria, uma vez que trabalha direito fundamental, positivado na Constituição Federal, inerente a toda população e em todo território brasileiro, o mais adequado seria a normatização em âmbito nacional. Todavia não se pode furtar dos municípios, entes igualmente autônomos, a liberdade de disciplinar o uso de seus espaços públicos, uma vez que esta é matéria reservada a competência local, tendo em vista que cada região guarda singularidades específicas, tal disciplina no entanto, razoavelmente trataria exclusivamente do espaço público e não

propriamente do direito de reunião em si, e se tornaria inconstitucional caso restringisse matéria defesa no inciso XVI do artigo 5º da Carta Maior.

Da análise da competência constitucional, bem como do processo legislativo, previsto a partir do artigo 59 da Constituição Federal, depreende-se que a forma mais adequada a regulamentação seria por lei, editada a nível nacional, que conforme o direito constitucional é feita pelo Congresso Nacional. Corrobora desse pensamento o ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau:

O direito de reunião pode até ser regulamentado, mas não pode decreto, só por lei. Com relação aos aspectos materiais, reservo-me de qualquer consideração. A razão fundamental que me leva a votar pela inconstitucionalidade é não haver sentido na regulação da matéria por um decreto. Há inconstitucionalidade formal, que prejudica a consideração sobre o aspecto material.
(EROS GRAU, apud SOARES 2.016; p.140).

O entendimento do ministro Eros Grau não só reafirma a capacidade de ser uma lei o meio hábil a regulamentar o direito de reunião, como também a sua possibilidade de ser regulamentado, tema já explorado neste trabalho.

Na mesma esteira, o Pacto de San Jose da Costa Rica, do qual o Brasil é signatário assim dispõe:

Artigo 15 - É reconhecido o direito de reunião pacífica e sem armas. O exercício de tal direito só pode estar sujeito às restrições previstas pela lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança ou da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. (BRASIL, 1.992)

Consoante o entendimento do artigo 15 da Convenção Americana de Direito Humanos é notável a possibilidade de regulamentação do aludido direito de reunião no cenário internacional, possibilidade esta avalizada pelo direito pátrio ao incorporar o referido tratado ao sistema normativo nacional.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução da sociedade e a conseqüente evolução dos meios de comunicação possibilitaram uma maior interação entre as pessoas. Essa dinâmica social vem refletindo nas ciências sociais de maneira rápida e impactante.

Quando se pensa em direito de reunião nos dias atuais, nota-se que a sua importância ganha expressividade com a utilização das mídias sociais que permitem a rápida convocação e organização para os movimentos populares.

Quando se pensa em reunião e os conflitos que dela possam advir, mostra-se fundamental o estudo da matéria para que esse conhecimento possa balizar a atitude de todos os atores atuantes no cenário social.

Diversos são os envolvidos pelas questões jurídicas que permeiam o direito de reunião; de um lado tem-se os manifestantes, que utilizando de uma arma jurídica postulam seus direitos em frente ao “Leviatã”, tal direito se traduz em voz e visibilidade, que ganha força frente à supremacia do estado. Do outro lado estão os não participantes do evento, que se veem privados de vários direitos como locomoção, saúde, trabalho educação, entre outros, os quais sem condições de defenderem pessoalmente os seus direitos se veem dependentes do Estado para solucionar tal impasse. Permeando esses dois lados, se encontra o Estado constituído, que através de seus agentes devem alcançar a solução do conflito e a pacificação social.

A falta de normatividade no tocante as reuniões públicas inviabiliza qualquer atuação no complicado cenário apresentado, vez que, a falta de contornos expressos deixa a margem para a interpretação de ilegalidade das ações de pacificação.

As reuniões, tal como são reguladas, não amparam a atuação de órgãos, como por exemplo a Polícia Militar, que tem por obrigação constitucional a defesa da incolumidade pública, uma vez que é impossível no atual cenário jurídico indicar os limites precisos entre a legalidade e ilegalidade dos movimentos.

É cediço que o direito de reunião é fundamental para a manutenção da democracia e se mostra uma verdadeira ferramenta de exercício do poder, que nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, tem por titular o povo, e como direito fundamental deve ser mantido e defendido pelas instituições democráticas. Da mesma forma é igualmente importante o respeito ao direito alheio para que não ocorram abusos tendentes a limitar direitos de outras pessoas.

Dessa maneira, conforme apresentado neste trabalho, a regulamentação do inciso XVI do artigo 5º da Constituição Federal se mostra uma medida possível e plausível tendente a minimizar os conflitos decorrentes do exercício do aludido direito fundamental, tais quais vem ocorrendo constantemente.

A regulamentação do direito de reunião é uma medida jurídica possível, capaz de balizar a atuação do poder público, do judiciário, bem como dos exercentes de tal direito, se mostrando assim um mecanismo de pacificação social e valorização da democracia.

REFERÊNCIAS

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 187. Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, Acórdão de 15 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 16 mai. 2018.

BELO HORIZONTE, Lei 8.616, de 14 de julho de 2.004. Contém o **Código de Posturas do Município de Belo Horizonte**. Disponível em: <<http://portalpbh.gov.br>>. Acesso em 08 de abr de 2.018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 219 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em 16 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 1.207, de 25 de outubro de 1950. **Dispõe sobre o Direito de Reunião**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2018.

BRUM, Eliane. Caminhoneiro, o novo velho protagonista do Brasil. Coluna. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/>>. Acesso em 05 de jun. 2.018.

BOBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 21ª Edição. Tradução Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Título original. **L'età dei Diritti**.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do estado e da constituição**. 21ª ed. rev., atual e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de Outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12 mar. 2018.

Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992b. **Promulga a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 16 jun. 2018.

Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992a. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, de 16 de dezembro de 1966. Promulgação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 21 mai. 2018.

ESTADO DA BAHIA. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em: www.uneb.br/pgdp/files/2010/07/Constituição-do-Estado-da-Bahia. Acesso em 29 jun. 2018.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: parte geral**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

JESUS, Damásio E. de. **Lei das Contravenções Penais Anotada**, 8ª ed, ver e atualizada, São Paulo, Saraiva, 2001.

Lei n. 1.207, de 52 de Outubro de 1950. **Dispõe sobre o Direito de Reunião**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em 13 abr. 2012.

LENZA, PEDRO. **Direito constitucional esquematizado** / Pedro Lenza. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO FILHO, José Celso de. O Direito Constitucional de Reunião. *In: Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo (RJTJSP)*, São Paulo, vol. 54, p. 19-23, 1978, Lex Editora.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em 16 jun. 2018.

PINHO, Rodrigo César Rabelo. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais**. 4ª Edição: São Paulo, SP, Saraiva, 2003.

RIBEIRO Jr, João e TELLES, Antônio A. Queiroz. **Constituição – Conceito, Direitos Fundamentais e Garantias Constitucionais**. 1ª Edição: Bauru, SP, Edipro, 1.999

RIBEIRO, Fernando Armando. **Conflitos no Estado Constitucional Democrático: por uma compreensão jurídica da desobediência civil**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

RIO DE JANEIRO. Assembleia Legislativa. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.alerj.gov.br>>. Acesso em 28 jun. 2018.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

SILVA, Flávia Martins André da. **DIREITOS FUNDAMENTAIS**, publicado em 16/Mai/2006 – Disponível em <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2627/Direitos-Fundamentais>, acesso em 11/03/2018 as 11h34min

SOARES, Steevan Tadeu Soares. **A tropa de choque e a efetividade do direito de reunião**. 2.016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais- Minas Gerais.

Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.969-4** Distrito Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, Acórdão de 28 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 06 mai. 2011.